

Limburgs Offensief Stikstof

Gedeputeerde Staten van Limburg besluiten:

Artikel I

Het Limburgs Offensief Stikstof vast te stellen overeenkomstig 'bijlage A'.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking per 23 september 2025.

Maastricht, 23 september 2025

*Gedeputeerde Staten van Limburg voornoemd
de voorzitter, de heer E.G.M. Roemer
de secretaris, de heer drs. D.F. Timmer*

Bijlage A

Limburgs Offensief Stikstof

Voorwoord

“Perspectief voor de landbouw en het in goede staat brengen van de natuur en het water moeten in goede balans tot uitvoering komen en vormen daarmee de basis voor een leefbaar landelijk gebied.”

Met deze belofte uit het ‘Perspectief voor het landelijk gebied’ - ter uitwerking van ons Coalitieakkoord voor de periode 2023-2027 – zijn we als College van Gedeputeerde Staten aan de slag gegaan. Een eerste stap zetten we vandaag met de vaststelling van ‘Limburgs Offensief Stikstof’. De opgaven voor ons landelijk gebied in Limburg zijn groot. De kwaliteit van natuur en water staat onder druk en daarmee zit de vergunningverlening voor ontwikkelingen op slot. Dat treft agrariërs die willen verduurzamen, inwoners die een woning zoeken en bedrijven die willen uitbreiden en om ruimte en (energie)infrastructuur vragen.

Als resultaatgerichte bestuurders komen we nu in actie en wachten we niet langer op het Rijk. Daarvoor is de urgentie van de opgaven in Limburg te groot en de voorlopige aanpak van het demissionaire kabinet te onzeker. In dit ‘Limburgs Offensief Stikstof’ presenteren we daarom een samenhangend maatregelenpakket van generieke maatregelen voor heel Limburg en gebiedsgerichte maatregelen voor alle 21 Natura 2000-gebieden. Aanvullend kiezen we voor een versnelde én extra inzet voor vier focusgebieden, te weten: De Peelvenen, Sarsven en de Banen, Maasduinen en Geuldal-Mergelland. Dit hele pakket staat voor een geborgde aanpak voor stikstofreductie en natuurherstel om de vergunningverlening voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen weer van het slot te krijgen. Parallel aan de uitwerking van dit LOS is in het Interprovinciaal Overleg (IPO), samen met LTO-Nederland, het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een ‘Bouwstenendocument emissiereductie landbouw’ opgesteld. Dit heeft dezelfde ambitie als het LOS; de natuur weer in goede staat brengen en vergunningverlening weer mogelijk maken. We agenderen deze bouwsteen in ons overleg met het Rijk en ondersteunen de verdere uitwerking ervan om na te gaan of we onze doelen er beter of eerder mee kunnen bereiken.

Als betrokken bestuurders realiseren we ons wat de maatregelen in dit LOS kunnen betekenen in het dagelijks leven. De insprekers tijdens de gecombineerde Commissievergadering van 23 mei en de vele gesprekken die we hebben gevoerd, hebben laten zien wat we met onze maatregelen raken; niet alleen werk, maar een manier van leven, een identiteit. Als het zover komt dat iemand vrijwillig besluit zijn of haar boerenbedrijf te moeten verplaatsen, te verkleinen of te beëindigen dan is dat in veel gevallen niet alleen een bedrijfsbeslissing. Het is ook een emotioneel besluit en een verandering met grote invloed op het leven van provinciegenoten die ons op dit moment van cruciale diensten voorzien. Dit is een realiteit die we onderkennen en waar we samen met deze ondernemers en hun vertegenwoordigers goed bij stil moeten én willen blijven staan bij de uitvoering van dit LOS. Dat betekent dat we kiezen voor een aanpak van onderop en op basis van vrijwilligheid; zoals in ons Coalitieakkoord al afgesproken werken we niet mee aan gedwongen onteigening om stikstofdoelen te realiseren. Tegelijkertijd realiseren we ons ook dat er nu geen reëel alternatief is voor dit LOS en dat uitvoering ervan noodzakelijk is om onze doelen te halen.

Als verantwoordelijke bestuurders kijken we vooruit en willen we bijdragen aan wat huidige én volgende generaties in Limburg nodig hebben. Dat is een betere kwaliteit van natuur en water én perspectief om te kunnen blijven ondernemen. Om de Limburgers van nu en straks van voldoende en duurzaam voedsel, woningen, energie en werk te kunnen voorzien. Veel agrarische bedrijven in onze provincie werken al aan meer duurzame vormen van landbouw waarin natuur, water én voedselproductie hand in hand gaan. Ook deze initiatieven willen we met dit LOS ondersteunen op weg naar een betere toekomst. Met onder meer een intensivering van onze ondersteuning van de blijvers (bijvoorbeeld via de ‘Pilot Ondernemersplan’ en de ‘Agrarische Blijversaanpak Limburg’), met extra rijksmiddelen voor de transitie van de landbouw in De Peel en met de inzet van ons provinciaal grondbeleid met instrumentenkoffer waarmee we de verandering van ons landelijk gebied willen vormgeven.

Samen mét onze gebiedspartners staan we nu voor de uitdaging om de uitvoering te versnellen. Dat kunnen we als verantwoordelijke bestuurders niet alleen. Het is van groot belang om dit LOS samen met gemeenten, waterschap, agrariërs, inwoners, grondeigenaren, terrein beherende organisaties en maatschappelijke organisaties verder te brengen zodat het draagvlak voor de uitvoering kan groeien. Stap voor stap, maatregel voor maatregel en gebied voor gebied. Daarbij zullen alle sectoren én de ons omringende provincies en landen hun bijdrage moeten leveren; de opgave waarvoor we staan is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. We zien uit naar de gesprekken over de bijdragen die iedereen wil leveren aan de uitvoering van dit LOS voor een toekomstbestendig landelijk gebied in Limburg.

Samenvatting

Limburg staat voor flinke uitdagingen, ook in het landelijk gebied. De vergunningverlening zit op slot en de kwaliteit van natuur en water staat onder druk. Om te zorgen dat we nu en in de toekomst kunnen wonen, werken en ondernemen én om natuur en water te versterken, móet er beweging ontstaan. Daarom komt het College van Gedeputeerde Staten met dit 'Limburgs Offensief Stikstof (LOS)'.

Het LOS staat voor een langjarig programma dat werk maakt van stikstofreductie en natuurherstel en weer zorgt voor perspectief op vergunningverlening voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen in Limburg. We nemen zelf verantwoordelijkheid en wachten niet langer op de uitwerkingen van het Rijk. We willen snel aan de slag met realistische plannen. Aan de slag omdat de opgaven groot zijn en we als gezamenlijke overheden nu eindelijk moeten doorpakken. Met realistische plannen die aansluiten bij wat in gebieden en op het boerenerf haalbaar is en bij wat we met de nu beschikbare middelen al kunnen doen.

Ambitie

Gedeputeerde Staten heeft met het LOS de ambitie om concrete resultaten te bereiken voor reductie van de stikstofdeposities, natuurherstel en perspectief op vergunningverlening voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dat moet de basis vormen voor een leefbaar landelijk gebied, nu en in de toekomst. Daarvoor willen we de beschikbare financiële middelen en instrumenten in samenhang inzetten en beginnen met wat nu al mogelijk is. In de uitvoering willen we nauw samenwerken met initiatiefnemers en gebiedspartners die resultaten willen halen. De ontwikkelingen en maatregelen worden van onderop, in regionale en lokale samenhang, aangepakt. Op deze wijze maken we ontwikkelingen weer mogelijk, waarbij we tegelijkertijd natuur en water beschermen en herstellen.



Maatregelenpakket van generieke en gebiedsgerichte maatregelen

Om onze ambitie te realiseren kiezen we voor een geborgde aanpak voor emissiereductie van stikstof en herstel van natuur, waterkwaliteit en -kwantiteit in en om de Limburgse Natura 2000-gebieden. Het LOS bevat daarvoor een samenhangend pakket van tien generieke maatregelen - voor heel Limburg of voor specifieke gebieden - en een voorzet voor 21 gebiedsgerichte maatregelen-pakketten voor de overbelaste Natura 2000-gebieden. De generieke maatregelen bestaan uit een mix van haalbare financiële, juridische, beleidsmatige en ondersteunende maatregelen. In onze gebiedsgerichte aanpak willen we naast een 'basisinzet' voor alle Natura 2000-gebieden een 'versnelde, extra inzet' voor vier 'focusgebieden': De Peelvenen, Sarsven en de Banen, Maasduinen en Geuldal-Mergelland. De basisinzet bestaat uit uitvoering van de Natura 2000-(beheer)activiteiten, realisatie van de verplichte areaaluitbreiding in het Natuurnetwerk Nederland, de doorvertaling van generieke maatregelen (denk aan gebiedsgerichte uitwerking van de zonering) en het benutten van meekoppelkansen. Voor de vier focusgebieden kiest de provincie voor een veel pro-actievere rol en zal deze gebieden voorrang geven bij de besteding van de beschikbare middelen, instrumenten en capaciteit. We kiezen in deze gebieden voor een sterkere provinciale regie op gebiedsprocessen en gebiedsprojecten die een samenhangende uitvoering van natuurherstel, hydrologische condities én verdere verduurzaming van de landbouw ondersteunen. In alle Natura 2000-gebieden

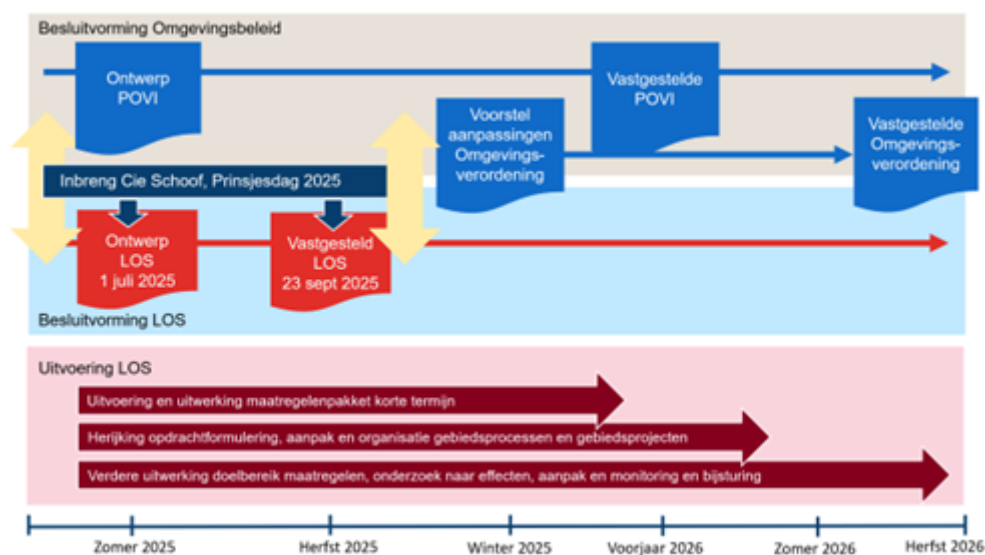
willen we met gemeenten, waterschap, agrariërs, inwoners, grondeigenaren, terrein beherende organisaties en maatschappelijke organisaties aan de slag om te kijken wat de beste oplossingen zijn om de doelen te bereiken.

Van natuurherstel tot houdbare vergunningverlening

Voor emissiereductie van stikstof en herstel van natuur en water zetten we op korte termijn in op bronmaatregelen. Centraal daarin staan de financiële regelingen gericht op beëindiging en/of extensivering van veehouderijbedrijven en aanscherping van regels in overgangsgebieden. Duidelijkheid over welke financiële ondersteuning en mogelijke compensatie beschikbaar is en over welke gebiedsgerichte randvoorwaarden gaan gelden voor bedrijfsactiviteiten moeten agrarische ondernemers in staat stellen om af te wegen of, en op welke wijze ze hun bedrijf kunnen en willen voortzetten. Voor de landbouw willen we ruimte voor verschillende transitiepaden, van meer intensieve tot extensieve vormen van landbouw. Het resultaat van alle afwegingen van agrarische ondernemers zal zich ruimtelijk vertalen; er komen kavels beschikbaar, het grondgebruik van kavels verandert, er komen vragen voor de mogelijkheden van bedrijfsverplaatsingen of voor meer grond om te kunnen extensiveren.

We willen deze transformatie van het landelijk gebied ondersteunen door de inzet van ons provinciale grondbeleid en instrumentenkoffer, bijvoorbeeld door gronden aan te kopen om het ruilen van kavels sneller mogelijk te maken. Ook werken we in de Provinciale Omgevingsvisie (POVI, voorziene vaststelling in mei 2026) en de Omgevingsverordening (voorziene vaststelling in september 2026) - gevolgd door gebiedsgerichte vaststellingsronde(s) - de zonering van het landelijk gebied uit zodat ook duidelijk wordt wat wél kan in specifieke gebieden en onder welke voorwaarden. Deze zonering wordt uitgewerkt op basis van gebiedsgericht maatwerk, zodat verschillen tussen gebieden ook in verschillen in zoneringen en overgangszones tot uiting komen. Daarmee laten we zien welke beperkingen, maar juist ook welke mogelijkheden we aan verschillende vormen van landbouw kunnen bieden in 'primaire landbouwgebieden', 'verwevingsgebieden' en de 'groenblauwe landbouwzone'. Gebiedsprocessen en gebiedsprojecten worden op basis daarvan voortgezet, geïntensiveerd of nieuw gestart om gebiedsgericht maatwerk te leveren in de transformatie van het landelijk gebied.

Perspectief voor (agrarische) ondernemers en andere ontwikkelingen gaat allereerst ontstaan als de bovenstaande aanpak in uitvoering is en de eerste resultaten worden behaald. Pas dan kan vergunningverlening voor PAS-melders, duurzame (agrarische) bedrijfsinvesteringen, woningbouw, energie en industrie weer op gang komen. Wanneer dat is, is niet met zekerheid te zeggen. Dat is afhankelijk van het tempo waarin we concrete en effectieve maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd krijgen en de gebiedsspecifieke situatie in en om een Natura 2000-gebied. Het sluiten van overeenkomsten op basis van vrijwillige beëindigingsregelingen, de tijdige beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen, de vertaling van het LOS in de provinciale verordening en de voortvarendheid van de gebiedsgerichte aanpak zijn hierin cruciale randvoorwaarden. Ondanks deze onzekerheden is onze inzet erop gericht om vanaf eind 2027 vergunningverlening weer mogelijk te maken in gebieden waar dat nu niet mogelijk is.



Perspectief voor agrarische ondernemers ontstaat ook doordat we de overgang willen gaan maken van middelsturing (sturen op het 'hoe') naar doelsturing (sturen op het 'resultaat'). Doelsturing zet onze agrariërs aan het roer om zelf keuzes te maken op welke manier ze willen gaan voldoen aan de generieke

en gebiedsgerichte randvoorwaarden. De nadere uitwerking van doelsturing - qua inhoud en tijdpad - zal samen met de sector en het Rijk worden opgepakt. De aanzet in het 'Bouwstenendocument emissiereductie landbouw' van LTO, NAJK, IPO, VNG en UvW vormt daarvoor een goed vertrekpunt. Als het Rijk ervoor kiest om emissiereductiedoelen per sector vast te leggen en de juridische kaders hierop aan te passen, zullen we deze in bijstellingen van het LOS vertalen in geborgde emissiedalingen. Om agrarische ondernemers te helpen in de omschakeling naar andere bedrijfsmodellen en het nemen van maatregelen die de stikstofemissie reduceren, zullen we ook de ondersteuning van de blijvers intensiveren. Dat kan door generieke regelingen en/of door maatwerk, bijvoorbeeld voortbouwend op de al bestaande 'Pilot Ondernemersplan' en de 'Agrarische Blijversaanpak'. We verkennen op basis van de tussenresultaten of, en hoe we als provincie de ondersteuning kunnen uitbreiden. Daarbij willen we maatwerk leveren als aangepaste bedrijfsplannen om gecoördineerde steun van de provincie vragen.

Alle sectoren dragen bij

Van alle bronnen in Limburg levert de landbouw de grootste bijdrage aan de stikstofdepositie in Limburg, ook al is de stikstofdepositie in de afgelopen decennia al fors gedaald door de inspanningen die veel landbouwbedrijven hebben geleverd. Zonder die inspanningen stonden we nu voor een nog grotere opgave. We willen de kennis en ervaringen van de sector die daarbij zijn opgedaan benutten om de volgende stap in stikstofemissiereductie te kunnen realiseren. Ook de industrie, bouw en mobiliteit zorgen voor stikstofdepositie in Limburg. En hoewel Limburgse bronnen stikstofdeposities in aangrenzende provincies, Vlaanderen en Duitsland veroorzaken, komt een belangrijk deel van de stikstofdepositie in Limburg ook van bronnen in het buitenland en uit andere provincies. We willen als provincie daarom dat alle sectoren in Limburg, Duitsland en België en de provincies Noord-Brabant en Gelderland bijdragen aan de vermindering van de stikstofdepositie in Limburg. Daar is onze inzet in het LOS en in het overleg met het Rijk op gericht. 'Alle sectoren dragen bij' hebben we dit LOS dan ook vastgelegd als één van de vijf samenwerkingsprincipes (zie verder in paragraaf 2.2). Het belang daarvan is ook onderstreept in het IPO-LTO 'Bouwstenendocument emissiereductie landbouw'.

Op weg naar zekere resultaten via een 'geborgde aanpak'

Vanwege wet- en regelgeving moeten we de zekerheid kunnen bieden dat de maatregelen die we voorstellen echt tot uitvoering komen én de verwachte effecten hebben. Dit noemen we een 'geborgde aanpak'. Die zekerheid vullen we op verschillende manieren in. Dit LOS heeft de status van een 'vrijwillig programma' onder de Omgevingswet. Met de status van programma onder de Omgevingswet voorzien we in de juridische basis voor een geborgde aanpak om uitvoering te geven aan onze verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Europese Habitatrichtlijn. Die borging wordt versterkt door een sterke koppeling met de POVI en Omgevingsverordening; het LOS is niet alleen een thematische en gebiedsgerichte bouwsteen daarvoor, maar tegelijkertijd ook een programma ter uitwerking en uitvoering van de provinciale omgevingsvisie.

Om verder concreet invulling te geven aan de vereiste geborgde aanpak hebben we in het LOS - op basis van de huidige wet- en regelgeving - een dalende stikstofdepositielijijn voor elk Natura 2000-gebied uitgewerkt, met concrete tussendoelen voor 2030 en 2035, en hebben we een maatregelenpakket uitgewerkt waarvan we ook al een eerste beeld hebben van de verwachte effecten. Ook hebben we de eerste financiële middelen voor uitvoering beschikbaar en kunnen we bestaande instrumenten benutten (waaronder grondbeleid, omgevingsverordening etcetera). Voor alle maatregelen in het LOS zullen we relevante data verzamelen en tussentijds de effecten monitoren om tijdig bij te kunnen sturen als zou blijken dat we onze doelen niet op tijd halen. Bijstelling zal plaatsvinden in een cyclus van een jaarlijkse optimalisatie en een driejaarlijkse herijking. En elke zes jaar bekijken we in hoeverre het LOS grondiger moet worden aangepast. De bijstellingen in aard en omvang van de maatregelen gaan door totdat de wettelijke doelen zijn gehaald. Met een intensivering van toezicht en handhaving willen we tijdens de uitvoering zeker stellen dat de maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Financiële middelen beschikbaar voor start van de uitvoering

Voor de jaren 2025-2029 heeft de provincie op dit moment ruim 411 miljoen Euro aan financiële middelen voor de uitvoering van het LOS beschikbaar. De middelen zijn voor een belangrijk deel beschikbaar voor specifieke maatregelen gericht op natuurherstel in en rondom Natura 2000-gebieden, voor bronmaatregelen gericht op (agrarische) bedrijfsbeëindiging en voor maatregelen voor water en landschap.

Op basis van de huidige stand van zaken in het overleg met het Rijk is er aanvullend zicht op 150 miljoen Euro voor De Peel in de periode 2026-2028. Ook werkt het Rijk aan nieuwe vrijwillige beëindigings- en extensiveringsregelingen. Nu de aanpak voor het LOS is uitgewerkt zullen we nieuwe subsidieregelingen en openstellingen - waar de specifieke uitkeringen dat mogelijk maken - met voorrang gaan richten op de vier Natura 2000-focusgebieden en de daarbij horende overgangsggebieden. Naast de mogelijk aanvullende

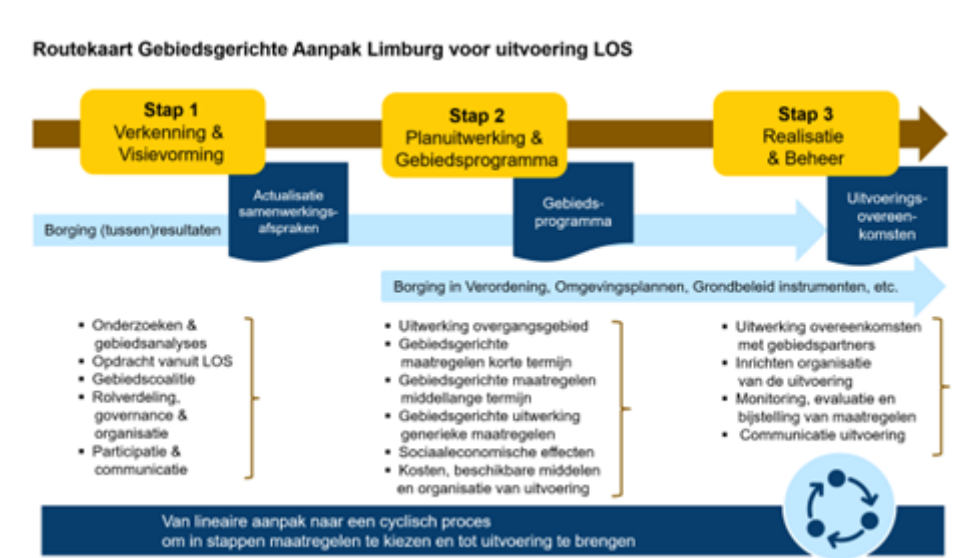
rijksmiddelen verkennen we ook de inzet van extra provinciale middelen voor de uitvoering van het LOS, met name gericht op de transitie van agrarische bedrijven in de overgangsgebieden.

Met de optelsom van deze middelen is een eerste stap in de uitvoering van het LOS financieel geborgd. Voor de uitvoering van onze ambitie zijn op termijn veel meer financiële middelen nodig. We verwachten dat voor de langjarige programmering en uitvoering van het LOS 3,5 à 4,5 miljard Euro nodig zal zijn. Daarnaast is aanvullend instrumentarium nodig, bijvoorbeeld om tijdig meer duidelijkheid en voorspelbaarheid te creëren voor alle betrokken partijen.

In Limburg doen we het samen!

‘In Limburg doen we het samen!’ is en blijft ons motto. En daarbij werken we ‘van onderop’; we zoeken de verbinding met mensen en hechten veel waarde aan de mening van onze partners en initiatiefnemers in het landelijk gebied. Op weg naar dit vastgestelde LOS heeft intensieve participatie plaatsgevonden. De vele gesprekken die we met onze partners hebben gevoerd, hebben tot aanpassingen van dit LOS geleid en ook onderwerpen voor de uitvoering geagendeerd.

We vertrouwen erop dat we met deze gesprekken een fundament hebben gelegd voor een voortvarende uitvoering in de gebiedsgerichte aanpak. We willen onze ‘Gebiedsgerichte aanpak Limburg’ voortzetten én verder verbeteren, op basis van onze routekaart. We werken per gebied uit wat we wanneer willen bereiken (opgaven, doelen en resultaten met mijlpalen), hoe we dat willen bereiken (met welke instrumenten en middelen) en met welke onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden. Voor elk gebied worden één of meer ‘gebiedscoalities’ gevormd. Daarbij bouwen we voort op coalities die er al zijn, denk aan PIO Weerterland, Nationaal Park Maasduinen of NOVEX De Peel. Of we creëren nieuwe samenwerkingen waar nodig. In sommige gebieden is in ‘gebiedsprocessen’ samen met alle gebiedspartners eerst nog een fase van gezamenlijke visievorming en planuitwerking nodig, voordat ‘de schop de grond in kan’. In andere gebieden is de visievorming afgerond en zijn de uit te voeren maatregelen, middelen en actoren bekend; deze kunnen via ‘gebiedsprojecten’ direct worden gerealiseerd. De provincie neemt snel het initiatief om met alle gebiedspartners afspraken te maken over wat ze kunnen en willen bijdragen aan de gebiedsgerichte aanpak en onder welke voorwaarden, en over welke organisatie daarbij hoort.



De gebiedsgerichte aanpak wordt actief ondersteund door een gerichte en gecombineerde inzet van grondinstrumenten en planinstrumenten op basis van de Omgevingswet (bijvoorbeeld inrichtingsprogramma's, inrichtingsbesluiten, ruilbesluiten, projectbesluiten, verordening) en financiële instrumenten. Het LOS vraagt om intensivering van de samenwerking met onze gebiedspartners over de inzet van deze instrumenten. De Provincie wil die vormgeven in goede samenwerking met gemeenten, waterschap, terrein behorende organisaties en grondeigenaren (waaronder agrariërs). Zo kunnen wensen, initiatieven en kansen in gebieden vroegtijdig worden opgespoord, uitgewisseld en op elkaar worden afgestemd. Dat vraagt om een herijking van de overlegstructuur. Na vaststelling van het LOS neemt de provincie het initiatief om samen met gebiedspartners te verkennen welke verbeteringen in de overlegstructuren nodig zijn.

Effecten voor stikstof, natuur, water én economie in beeld tijdens uitvoering

Voor een bredere onderbouwing van het maatregelenpakket zullen we - naast de verwachte effecten op het doelbereik van stikstof, natuur en water - bij de verdere uitwerking per gebied ook de effecten voor economie, landbouw en leefbaarheid in beeld brengen. Daarbij gaat het onder meer om de economische effecten in de landbouwketen (landbouweffectrapportage), de sociaal-economische effecten voor de leefbaarheid van het landelijk gebied en om de kansen die ontstaan voor vergunningverlening voor verschillende sectoren (voor wonen, landbouw, infrastructuur en industrie). Het uitvoeren van een economische impactanalyse bij de gebiedsgerichte uitwerking helpt om effecten te onderkennen, mee te wegen in de besluitvorming en tijdig bij te kunnen sturen in het maatregelenpakket. Ook helpt het onderzoek om zicht te krijgen op mogelijke compenserende maatregelen voor verschillende gebieden.

Hoofdstuk 1 Introductie

Introductie

Om beweging te krijgen in deze opgaven komt het College van Gedeputeerde Staten met dit 'Limburgs Offensief Stikstof (LOS)'. Met dit LOS markeren Gedeputeerde Staten de start voor een nieuwe fase van uitvoering van beleid voor het landelijk gebied. We brengen het nu uit - vooruitlopend op de uitwerking van de kabinetsplannen - om al zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over hoe we de beschikbare middelen zo effectief mogelijk willen besteden. Door tijdig richting te geven, willen we juist ook ruimte creëren in het overleg met onze partners om prioriteiten en maatregelen nog aan te passen en aan te vullen als blijkt dat we op een andere manier effectiever onze ambitie en doelen kunnen bereiken.

Limburg staat voor flinke uitdagingen waar vele provinciegenoten dagelijks mee te maken hebben. De kwaliteit van natuur en water staat onder druk en de vergunningverlening zit op slot. Dit raakt onze agrariërs die geen vergunning kunnen krijgen om te innoveren. Het raakt onze woningzoekenden - jong en oud - die langer moeten wachten op een woning. En het raakt onze bedrijven die willen uitbreiden en ruimte en infrastructuur nodig hebben. Voor ondernemers wordt het moeilijker om te investeren, het bedrijf aan te passen of verder te ontwikkelen. Ondertussen vallen de handhavingsverzoeken voor PAS-melders op de mat en ligt het gevaar van intrekkingsverzoeken voor al verstrekte vergunningen aan bedrijven op de loer. Dit willen we te allen tijde voorkomen.

1.1 Aan De Slag!

Stikstofreductie, natuurherstel en vergunningverlening

Het Limburgs Offensief Stikstof (LOS) staat voor een aanpak die werk maakt van stikstofreductie en natuurherstel en weer zorgt voor perspectief op vergunningverlening voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen in Limburg. We wachten niet langer op het Rijk, maar nemen zelf verantwoordelijkheid om te zorgen dat iedereen weer vooruit kan. We willen aan de slag met realistische plannen. Aan de slag omdat de opgaven groot zijn en we als overheid nu eindelijk moeten doorpakken. Met realistische plannen, omdat we willen aansluiten bij wat op het boerenerf haalbaar is en we met de beschikbare middelen al op korte termijn kunnen doen.

We draaien er niet omheen; dit LOS bevat stevige maatregelen met grote impact. Zeker voor de agrarische sector. In veel agrarische gezinnen ligt de vraag op tafel of het bedrijf nog wel kan worden overgedragen aan zoon of dochter en of het niet beter is om vrijwillig gebruik te maken van één van de beëindigingsregelingen. In andere agrarische gezinnen ligt ook de vraag op tafel hoe de kansen van een meer duurzame landbouw kunnen worden benut. In al deze situaties willen we als provincie een betrouwbare partner zijn. Een partner die richting geeft aan wat we wanneer willen en kunnen bereiken én ruimte laat aan ideeën en initiatieven van iedereen voor de manier waarop we dit het beste kunnen bereiken.

Samenhangend pakket van generieke tot gebiedsgerichte maatregelen

Samen mét onze gebiedspartners staan we nu voor de uitdaging om de uitvoering te versnellen. Dat geldt zowel voor de uitwerking van maatregelen als voor de uitvoering van maatregelen. Dit LOS staat voor een geborgde aanpak voor stikstofreductie en natuurherstel om de vergunningverlening weer van het slot te krijgen. We moeten maatregelen nemen om de verslechtering van onze natuur te stoppen, om een verbetering in gang te zetten en om uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding van wettelijk beschermde natuurwaarden te bereiken. In dit LOS geven we aan wat we willen gaan bereiken en wat we nu kunnen doen om ook al in 2026, 2027 en 2028 concrete resultaten te boeken op onze doelen (zie par. 2.1). Het LOS bevat daarvoor een samenhangend pakket van tien generieke maatregelen voor heel Limburg en een voorzet voor gebiedsgerichte maatregelenpakketten voor de 21 Natura 2000-gebieden in Limburg. Naast een basisinzet voor alle Natura 2000-gebieden willen we een versnelde, extra inzet voor

vier 'focusgebieden': De Peelvenen, Sarsven en de Banen, Maasduinen en Geuldal-Mergelland. In alle gebieden willen we met gemeenten, waterschap, agrariërs, inwoners, grondeigenaren, terrein beherende organisaties en maatschappelijke organisaties aan de slag om te kijken wat de beste oplossing is om onze doelen te bereiken.

Sterkere provinciale regie voor gebiedsaanpak én perspectief landbouw

Om onze verantwoordelijkheid in te vullen kiezen we met dit LOS voor een sterkere provinciale regie op de gebiedsprocessen en gebiedsprojecten die een samenhangende uitvoering van natuurherstel, hydrologische condities én omschakeling van de landbouw ondersteunen. Voor agrariërs die willen en kunnen doorgaan, creëren we ruimte om op een toekomstbestendige wijze te blijven boeren. We willen de 'Pilot Ondernemersplan' en de 'Agrarische Blijversaanpak Limburg' verder doorontwikkelen, in samenwerking met de Limburgse land- en tuinbouwbond (LLTB), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en het Ministerie van LVVN. En met de voorlopig toegekende nieuwe rijksmiddelen voor de 'regionale maatwerkaanpak' voor De Peel willen we ondersteuning bieden aan de omschakeling van agrarische bedrijven naar een meer duurzame landbouw.

De provincie Limburg ondersteunt het voornemen van het kabinet en kiest voor een evenwichtige balans door een gefaseerde invoering van doelsturing in combinatie met een gefaseerde afbouw van middelsturing. Daarmee wil de provincie aan agrarische ondernemers meer vrijheid geven om binnen wet- en regelgeving aan de vastgestelde doelen te kunnen voldoen. Voor al onze maatregelen in dit LOS geldt dat we tussentijds de effecten zullen monitoren om tijdig bij te kunnen sturen als blijkt dat we onze doelen niet op tijd zullen halen.

Bijdragen van alle sectoren, buitenland en aangrenzende provincies

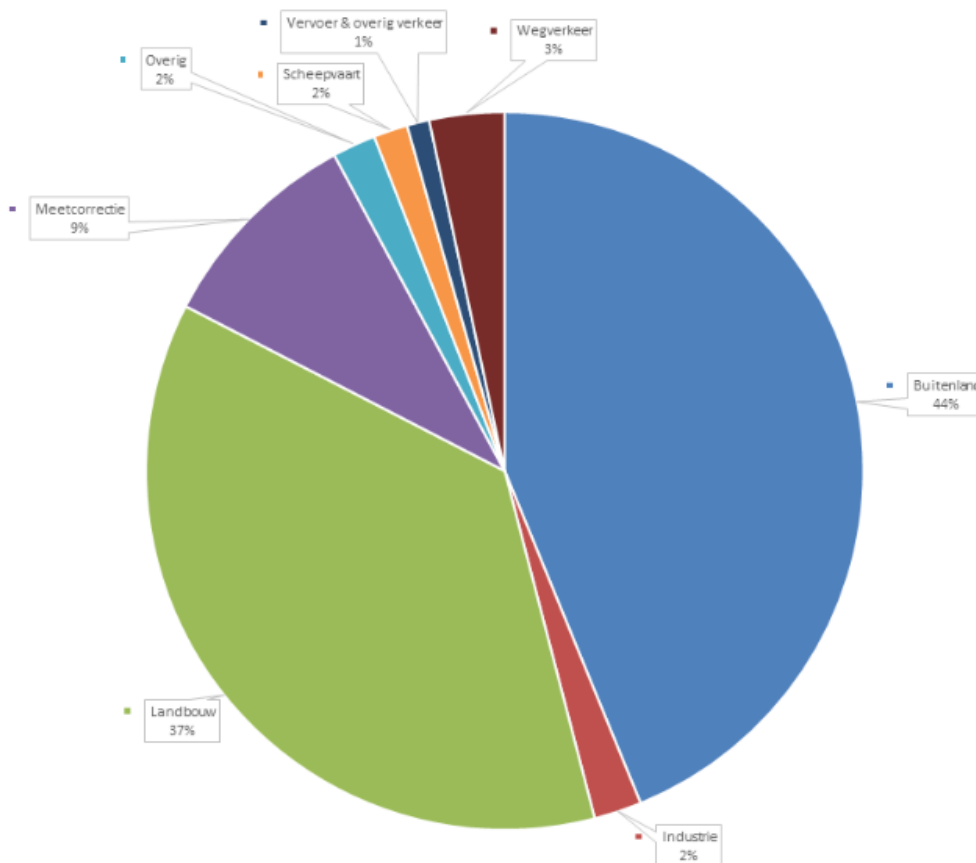
Naast de landbouw zorgen ook andere sectoren als de industrie, bouw en mobiliteit voor stikstofdepositie in Limburg. En een belangrijk deel van de stikstofdepositie komt van bronnen in het buitenland en in andere provincies. We willen als provincie dat alle sectoren in Limburg, Duitsland en België en de provincies Noord-Brabant en Gelderland allemaal bijdragen aan de vermindering van de stikstofdepositie in Limburg. Daar is onze inzet op gericht, binnen de mogelijkheden die we daarvoor als provincie hebben. We zullen de bijdragen van al deze bronnen dan ook inzichtelijk maken tijdens de uitvoering van dit LOS. Door als rijk en provincie aan alle stikstofknoppen tegelijk te draaien, willen we de onderlinge solidariteit van iedereen die kan bijdragen aan onze gezamenlijke opgave versterken. We helpen elkaar als we zien dat de ander er ook met de volle overtuiging voor gaat.

1.2 Opgaven voor het landelijk gebied van Limburg

Staat van natuur en water in Limburg

De kwaliteit van de natuur in Limburg staat onder druk. Dit blijkt onder andere uit 21 Natuurdoelanalyses (NDA's) die Limburg heeft gemaakt. Limburg heeft 24 Natura 2000-gebieden (N2000). In en om deze gebieden komen 146 habitattypen en -soorten voor waarvoor een wettelijke herstelopgave geldt. Voor 17 habitattypen en -soorten heeft Limburg een grote verantwoordelijkheid, omdat deze soorten elders in Nederland niet of nauwelijks voorkomen. Willen we onze unieke natuurgebieden behouden voor de toekomst, dan moeten we maatregelen treffen.

De meeste N2000-gebieden in Limburg zijn gevoelig voor stikstofdepositie. Uit de NDA's blijkt dat de overbelasting met stikstof één van de belangrijkste oorzaken is van het verliezen van kwaliteit en/of het uitblijven van herstel van de natuurwaarden. In absolute zin zijn de stikstofdeposities in de meeste Limburgse Natura 2000-gebieden te hoog ten opzichte van de wettelijke doelen (zie bijlage 1). Een snelle daling van de stikstofdepositie is nodig om te voorkomen dat habitattypen onherstelbaar beschadigd raken. De landbouw in heel Nederland levert van alle Nederlandse bronnen de grootste bijdrage aan de stikstofdeposities (ammoniak) in Limburg (zie figuur 1.1). Het grootste deel van de stikstofdeposities in Limburg is niet afkomstig uit Limburg zelf, maar uit het buitenland en uit andere provincies. De stikstofdepositie vanuit het buitenland laat een dalende trend zien, die zich naar verwachting zal voortzetten. Zo heeft Vlaanderen een wettelijke stikstof-emissiereductie vastgesteld, die zal zorgen voor een afname van de stikstof-depositie in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland. Ook de energietransitie in Duitsland zal naar verwachting zorgen voor een beperking van stikstofdepositie. Voor Nederland wordt tot 2030 ook een autonome daling van de stikstofdepositie verwacht (zie bijlage 1). Ontwikkelingen in de bijdragen vanuit het buitenland blijven we volgen en nemen we mee in de monitoring van het doelbereik.



Figuur 1.1. Overzicht van de relatieve bijdragen van landelijke bronnen aan de stikstofdeposities die neerslaan in Limburg in het jaar 2022 (AERIUS Monitor 2024).

De vermindering van stikstofemissies uit alle sectoren zal voor een belangrijk deel bijdragen aan herstel van de natuur, maar er is meer nodig om de natuur te laten herstellen en de vergunningverlening weer op gang te brengen. Bijvoorbeeld herstel van de hydrologische condities; in Limburg zijn er 17 Natura 2000-gebieden met grondwaterafhankelijke natuur. Voor wat betreft verdroging heeft gemiddeld 60% van de grondwaterafhankelijke natuur in Natura 2000-gebieden (2.180 ha) te maken met lage grondwaterstanden. Voor wat betreft de waterkwaliteit blijkt dat gemiddeld bij 59% de waterkwaliteit niet voldoet. Ook de drie aangewezen grondwaterlichamen (Zand Maas, Slenk Diep Maas en Krijt Maas) voorzien niet in de gewenste goede kwalitatieve en kwantitatieve toestand zoals gesteld in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Voor het herstel van de natuur en het behalen van de waterdoelen is dan ook een verbetering van de kwaliteit van oppervlaktewater nodig. Limburg kent 42 oppervlaktewaterlichamen op grond van de Kaderrichtlijn water (KRW) en zij voldoen bijna allemaal niet aan de doelen gesteld in de KRW en Natura-richtlijn.

Vergunningverlening Limburgse economie op slot

Gezien de staat van de natuur is vergunningverlening - uitgaande van huidige wetgeving en rekenregels - in vrijwel alle sectoren van de economie nu amper mogelijk. Ook de circa 40 positief geverifieerde PAS-melders in Limburg kunnen voorlopig geen vergunning krijgen. Afhankelijk van de locatie geldt dit ook voor landbouwbedrijven die juist willen innoveren en bij willen dragen aan een duurzame landbouw. Ook de vergunningverlening voor woningbouw in Limburg wordt sterk belemmerd door de strenge stikstofwetgeving. Vrijwel alle woningbouwplannen t/m 2030 liggen binnen 25 kilometer van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied, waarvan bijna 80 procent binnen 5 kilometer. Hierdoor loopt bijna 100 procent van de Limburgse woningbouwopgave risico op vertraging of extra kosten. Vergelijkbare problemen doen zich ook voor bij de industrie, regionale en lokale bedrijventerreinen, maatschappelijke voorzieningen en bij projecten voor verduurzaming van onze energievoorziening.

Vergunningen worden in het algemeen verleend op basis van intern of extern salderen. Een plan of een project wordt in dat geval gesaldeerd met een bestaande vergunde situatie, binnen het eigen project of locatie (intern salderen) of op een andere locatie (extern salderen). Daarbij moet voldaan worden aan het

‘additionaliteitsvereiste’. In de praktijk houdt dat in dat salderen met de bestaande vergunde situatie alleen mogelijk is als het wijzigen of beëindigen van de bestaande situatie waarmee gesaldeerd wordt niet nodig is om de verslechtering van de beschermde natuur in de Natura 2000-gebieden te stoppen en/of op termijn de instandhoudingsdoelstelling voor de betreffende Natura 2000-gebieden te bereiken. Voor extern salderen gold dat altijd al, voor intern salderen heeft de Raad van State dit bepaald in haar uitspraak van 18 december 2024. Omdat niet voldaan wordt aan de additionaliteitsvereiste zit de vergunningverlening in vrijwel alle sectoren op slot. Dit geldt voorsnog ook voor de vergunningverlening voor investeringen in duurzaamheid en innovatie.

In haar uitspraak heeft de Raad van State aangegeven hoe invulling kan worden gegeven aan de additionaliteitsvereiste. Namelijk met een geborgde aanpak waarmee uitvoering wordt gegeven aan onze verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De Raad van State benadrukt de noodzaak van een plan, programma of pakket van maatregelen dat zorgt voor een geborgde daling van stikstofdepositie en het benodigde natuurherstel. Een programma waarin wordt vastgelegd hoe het behalen van de natuurdoelen voor de verschillende Natura 2000-gebieden wordt zeker gesteld. Borging van het daadwerkelijk (gaan) realiseren van de noodzakelijke stikstofreductie en natuurdoelen is daarbij cruciaal. Volgens de Raad van State moet dit plan, programma of pakket van maatregelen in uitvoering zijn, gemonitord worden en voorzien in bijsturing of aanvulling indien dat nodig is. Dit LOS geeft invulling aan dit plan of programma.

De ontwikkelingen in het EU- en Rijksbeleid in de afgelopen jaren hebben gezorgd voor veel onduidelijkheid en onzekerheid voor ondernemers en inwoners. Als meest recente ontwikkeling in dit rijtje leidt de gefaseerde afschaffing van de derogatie tot oplopende kosten voor mestverwerking en/of tot de behoefte aan meer grond om mest te kunnen uitrijden. Er spelen grote zorgen bij Limburgse ondernemers en hun opvolgers over de toekomst van hun bedrijf. Agrarische ondernemers hebben behoefte aan duidelijkheid en economisch perspectief voor verschillende vormen van landbouw en aan de mogelijkheid om afgewogen keuzes te kunnen maken over hun toekomst. Inwoners willen een gezonde leefomgeving met een schone bodem, water en lucht in een aantrekkelijk landschap.

1.3 Ontwikkelingen in de omgeving van het LOS

Hoofdlijnenakkoord 2024-2028

In het ‘Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028’ schetst het Kabinet in mei 2024 de nieuwe contouren van het beleid dat moet worden uitgewerkt. Kernelementen daarin zijn dat hoogwaardige landbouwgronden worden beschermd, er niet wordt gestuurd op gedwongen krimp van de veestapel en dat er stikstofreductie plaatsvindt waar die aantoonbaar nodig is voor de instandhouding van de natuur. Er is in het hoofdlijnenakkoord eenmaal 5 miljard Euro in het vooruitzicht gesteld voor een meerjarige investering in de agrarische sector, onder andere voor innovatie en doelsturing, een brede opkoopregeling, natuurbeleid, mest, en visserij. Daarnaast is 500 miljoen Euro per jaar beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer door boeren.

Rechterlijke uitspraken

In haar uitspraak van 18 december 2024 heeft de Raad van State haar jurisprudentie over ‘intern salderen’ – naar aanleiding van rechtspraak van het Europese Hof van Justitie – gewijzigd. Deze uitspraak heeft voor alle sectoren, voor zowel PAS-melders, agrariërs, industrie, maar ook woningbouw en de energietransitie grote gevolgen. Met deze uitspraak is het afgeven van vergunningen ook in Limburg nagenoeg onmogelijk geworden.

In de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 in de zaak van Greenpeace tegen de Nederlandse Staat heeft de rechter aangegeven dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen. De uitspraak betekent dat de Staat 50 procent van de oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk in december 2030 onder de grenswaarde moet brengen. En daarbij moet volgens de rechtbank voorrang worden gegeven aan de meest kwetsbare natuur.

Beide uitspraken benadrukken opnieuw de noodzaak en urgentie van een geborgd pakket aan maatregelen dat zorgt voor een verdergaande daling van stikstofdepositie en het benodigde natuurherstel.

Startpakket Nederland van het slot

Als gevolg van de rechterlijke uitspraken en ter uitwerking van het nieuwe rijksbeleid heeft het Kabinet in januari 2025 een ‘Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel’ ingesteld. Deze heeft als doel

om op korte termijn een concreet programma uit te werken om Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden aan sectoren die zijn geraakt door de rechterlijke uitspraken. Op 25 april 2025 heeft Minister Wiersma namens het kabinet een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met het 'Startpakket Nederland van het slot'. Daarin worden vier sporen met diverse maatregelen nader uitgewerkt (zie kader). Veel maatregelen in dit eerste pakket ondersteunen dit LOS. Zo stelt het kabinet middelen beschikbaar voor een regionale maatwerk-aanpak rond de Veluwe en de Peel en zet het kabinet in op vrijwillige bedrijfsbeëindiging, extensivering, ontwikkeling van doelsturing, uitbreiding agrarisch natuurbeheer en extra natuurherstel. Voor de Veluwe en de Peel wordt voorzien in het instellen van een strook van 250 meter rond overbelaste gebieden om - op basis van maatwerk - reductie van stikstof te realiseren. Ook wordt daar extra aandacht aan hydrologie besteed.

Het Startpakket voorziet ook in diverse voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving en het vergunningensysteem. Daarbij gaat het onder meer om aanpassing van het werken met kritische depositiewaarden (van sturen op deposities naar sturen op bedrijfsemissies), een rekenkundige ondergrens, het verbeteren van de natuurdoelanalyses en een vrijstelling voor kleinschalige activiteiten met tijdelijke uitstoot. De uitwerking van deze voorstellen zullen we met belangstelling blijven volgen, omdat deze voorstellen - als het lukt ze tijdig in te voeren - bij kunnen dragen aan vergunningverlening. Maar we wachten met de uitvoering van het LOS niet op de uitkomsten hiervan. Het College van GS vindt de opgaven van natuurherstel en de urgentie van het LOS voor de vergunningverlening in Limburg te groot om te wachten op de uitwerking van de juridische voorstellen uit spoor 1 van het Startpakket. De landsadvocaat en een wetenschappelijk consortium onder leiding van het RIVM hebben in aparte adviezen over dit Startpakket ook gewezen op de kwetsbaarheid en onzekerheden die met de uitwerking en invoering van deze voorstellen samenvallen.^[1] De demissionaire status van het huidige kabinet en de tijd die nodig is voor de vorming van een nieuw kabinet vergroten bovendien de kans op verdere vertraging. Gezien de onzekerheden over de effectiviteit van de voorstellen en de kans op verdere vertragingen vindt het College het niet verantwoord om nog langer te wachten en heeft ervoor gekozen dit LOS in september 2025 vast te stellen. Voor een juridische houdbare invoering van de voorstellen is juist ook een geborgd maatregelenpakket als het LOS cruciaal. Het College zal de voorstellen van het kabinet voor aanpassing van wet- en regelgeving en het vergunningensysteem actief blijven volgen én zal blijven toetsen of met de uitvoering van dit LOS maatregelen worden genomen die in het eventueel aangepaste wettelijke stelsel wel of niet bijdragen aan het doelbereik. Verder zetten we in de samenwerkingsafspraken met het Rijk er vooral op in om zoveel mogelijk van de beschikbare middelen naar Limburg te halen.

'Startpakket Nederland van het slot' van Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel ondersteunend voor aanpak van het LOS

Het kabinet heeft in januari 2025 de 'Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel' ingesteld om Nederland van het slot te krijgen en perspectief te bieden aan ondernemers. De commissie werkt hieraan langs vier sporen:

1. Verkennen wat er juridisch mogelijk is of kan worden in de vergunningverlening;
2. Uitwerken van een programma van maatregelen voor geborgde daling van stikstofemissie en natuurherstel;
3. Duiden van de betekenis van de aanduiding 'terugwerkende kracht' in de uitspraak van Raad van State, en;
4. Inzet bepalen richting de EU om EU-wetgeving aangepast te krijgen.

Op 25 april 2025 is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over een 'Startpakket Nederland van het slot' met een eerste uitwerking van deze aanpak en enkele richtinggevende keuzes en oplossingen voor verdere uitwerking. Veel maatregelen in dit eerste pakket ondersteunen het LOS; dat betreft vooral:

- Vrijwillige beëindigingsregeling voor veehouders die willen stoppen in gebieden met meest urgente stikstofproblemen (750 miljoen Euro);
- Tijdelijke, vrijwillige extensiveringsregeling voor melkveehouderij met borging van de permanente emissiereductie (627 miljoen Euro);
- Ontwikkeling nieuwe doelsturingssystematiek (200 miljoen Euro);
- Uitbreiding agrarisch natuurbeheer (213 miljoen Euro);

^[1] Advies van de Landsadvocaat Pels-Rijcken over het voorgestelde maatregelen-pakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN), 22 april 2025 en Publicatie Kennisnotitie voor reflectie op concept-maatregelenpakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN), PBL, RIVM, Deltares, Wageningen UR, 28 augustus 2025

- Regionale maatwerkeraanpak voor de Veluwe en De Peel met ruimte voor maatwerk binnen stroken van 250 meter rond overbelaste gebieden (600 miljoen Euro);
- Extra natuurherstelmaatregelen (100 miljoen Euro);
- Verbetering natuurmonitoring (12,5 miljoen Euro);
- Keuze om alle sectoren – industrie, landbouw, mobiliteit en bouw - evenredig te laten bijdragen aan een geborgde emissiereductie;
- Inrichting tweejaarlijkse monitoring (vanaf 2027) om voortgang in realisatie emissiereductie op weg naar 2035 vast te stellen;
- Inzet op samenwerking met buurlanden gericht op reductie van de stikstofdepositie in gebieden.

In het Startpakket presenteert het kabinet ook voorstellen voor aanpassingen in wet- en regelgeving en in het vergunningensysteem ('spoor 1'). Voorbeelden daarvan zijn een alternatief voor de huidige omgevingswaarden, invoering van een rekenkundige ondergrens, uitzonderingen van vergunningplicht voor kleinschalige activiteiten met een tijdelijk uitstoot van emissies en een aangekondigde herijking van Natura 2000-gebieden.

Bouwstenendocument Emissiereductie landbouw

Op 10 juli 2025 presenteerden LTO-Nederland, het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de VNG het 'Bouwstenendocument emissiereductie landbouw: Vergunningverlening in Nederland weer in beweging'.^[2] Het doel van dit document is om de vergunningverlening op gang te laten komen door voorstellen te doen voor een geborgde stikstofemissiereductie. Daarmee moet perspectief ontstaan voor natuur, de agrarische sector en andere activiteiten. Onderdeel van de voorstellen is dat ook de juridische kaders worden aangepast. Samengevat bevat het bouwstenendocument de volgende voorstellen:

1. Vervangen van kritische depositiewaarde in de wet door emissiereductie;
2. Borging door het Rijk dat Natuurdoelanalyses geen directe doorwerking naar derden hebben bij geborgde afspraken over emissiereductie;
3. Invoering van een rekenkundige ondergrens;
4. Een geborgde reductie van de emissie voor de agrarische sector van 42-46% in de periode 2019-2035;
5. Een geborgde reductie van de emissie voor de industrie en verkeer van 50% in de periode 2019-2035;
6. Ontwikkeling van gerichte en vrijwillige beëindigingsregelingen;
7. Invoering van bedrijfsemissienormen voor agrarische bedrijven vóór 2035;
8. Pleidooi voor een stevige gebiedsgerichte aanpak;
9. In beginsel zones van 250 meter tot stikstofgevoelige habitats;
10. Inzetten van de instrumenten (vrijwillige) kavelruil of (wettelijke) landinrichting;
11. Keuzevrijheid voor ondernemers tussen innoveren, verplaatsen, extensiveren en stoppen.

De voorstellen sluiten aan bij de voorstellen van het kabinet in het Startdocument en vragen ook nog om nadere uitwerking. Net als voor de voorstellen uit het Startdocument geldt ook voor het Bouwstenendocument dat veel voorstellen de uitvoering van het LOS ondersteunen. Dat geldt met name voor de ontwikkeling van nieuwe beëindigingsregelingen, een stevige gebiedsgerichte aanpak met de mogelijkheid om het instrument van (vrijwillige) kavelruil en (indien nodig) het instrument van (wettelijke) landinrichting^[3] in te zetten en de route op weg naar meer doelsturing om de keuzevrijheid van agrarische ondernemers te vergroten. Deze elementen zijn ook al in dit LOS opgenomen.

De provincie werkt verder graag mee aan een nadere uitwerking van de wettelijke voorstellen om na te kunnen gaan of de uitgewerkte voorstellen effectief en uitvoerbaar zijn en ook standhouden bij de rechter als deze toetst op de Europese regelgeving. We willen namelijk voorkomen dat nieuwe wettelijke voorstellen tot een volgende periode van onzekerheid voor inwoners en ondernemers leidt en tot vertragingen in de uitvoering van dit LOS. We willen meewerken aan 'nieuwe schoenen', maar niet zonder de 'oude schoenen' te vroeg weg te doen; dat brengt de geborgde aanpak in gevaar. Onze inzet blijft er met dit LOS dan ook op gericht om op basis van de huidige wetgeving en kaders zo snel mogelijk te komen tot vergunningverlening voor landbouw, wonen, energie en bedrijvigheid. Parallel hieraan ondersteunen we de verdere uitwerking van de wettelijke voorstellen. Als deze uitwerking ertoe leidt dat we onze ambitie beter of eerder kunnen realiseren dan integreren we deze in een bijstelling van onze aanpak. De provincie

^[2] Bouwstenendocument emissiereductie landbouw: vergunningverlening in Nederland weer in beweging, een gezamenlijk document van IPO, VNG, Unie van Waterschappen, LTO en NAJK, 9 juli 2025.

^[3] Conform beleidslijn 8 van de nota Grond- en vastgoedbeleid wordt het instrument landinrichting enkel na zorgvuldige afweging ingezet op voorwaarde van sondering vooraf bij Provinciale Staten. De keuze of het instrument landinrichting wordt ingezet wordt per project- of gebiedsontwikkeling gemaakt.

zal de voorstellen uit het Bouwstenendocument ook agenderen in het overleg met het Rijk (zie ook paragraaf 2.5 over de agenda voor het Rijk). Voorspelbaarheid is belangrijk voor ondernemers. Het Bouwstenendocument geeft dat ook aan en vraagt dan ook aan het Rijk om verantwoordelijkheid te nemen voor een geborgde emissiereductie en een houdbaar en voorspelbaar vergunningstelsel. Tegelijkertijd zijn er verschillen zijn tussen provincies en gebieden en kan een provinciale of gebiedsgerichte aanpak maatwerk bieden en onderdeel uitmaken van voorspelbaar beleid.

In vervolg op het 'Bouwstenendocument Emissiereductie landbouw' vinden op dit moment ook vergelijkbare gesprekken plaats in het IPO met landelijke natuur- en milieuorganisaties om tot voorstellen te komen. Ook de resultaten hiervan zullen als een belangrijke bouwsteen worden meegenomen bij de uitvoering van het LOS en in onze gesprekken met het Rijk.

Voor al deze initiatieven en initiatieven die nog volgen blijft gelden: het maatregelenpakket in dit LOS blijft het vertrekpunt voor de uitvoering op korte termijn, maar is niet leidend. Het doelbereik op basis van de huidige wetgeving is leidend (zie ook het samenwerkingsprincipe in paragraaf 2.1). Als nieuwe maatregelen, bijvoorbeeld uit deze landelijke trajecten, aantoonbaar een grotere of meer kosten-effectieve bijdrage aan het doelbereik leveren met minder verstrekkende gevolgen, dan zullen we het maatregelenpakket aanpassen.

1.4 Status en positionering van het LOS

Vrijwillig programma onder de Omgevingswet

Dit LOS heeft de status van een 'vrijwillig programma' onder de Omgevingswet.^[4] De vaststelling van dit programma is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Gezien de reikwijdte van de opgaven worden Provinciale Staten intensief betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het LOS. Een programma onder de Omgevingswet sluit goed aan bij wat nu nodig is: een thematische, gebiedsgerichte en resultaatgerichte uitwerking van het provinciale beleid op hoofdlijnen, dat is vastgelegd in de POVI en in sectorale beleidskaders. En dat is gebaseerd op Europese en nationale wettelijke kaders.

Met de status van programma onder de Omgevingswet voorzien we in de juridische basis voor een geborgde aanpak om uitvoering te geven aan onze verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Europese Habitatrichtlijn. Dit LOS bevat de generieke en gebiedsgerichte maatregelen die daarvoor nodig zijn. Deze maatregelen worden uitgevoerd, gemonitord én bijgestuurd indien nodig. Met deze juridische basis voor een geborgde aanpak staan we ook sterker in onze argumentatie om handhavingverzoeken voor PAS-melders te kunnen afwijzen.

Van natuurherstel tot houdbare vergunningverlening

Om weer tot houdbare vergunningverlening over te kunnen gaan geeft dit LOS inzicht in de keuzes die Gedeputeerde Staten hebben gemaakt om het behoud en het voorkomen van achteruitgang van de natuurwaarden te waarborgen. Het pakket van maatregelen en instrumenten in dit LOS is dan ook achtereenvolgens gericht op het stoppen van de verslechtering van de beschermde natuur in de Natura 2000-gebieden, het herstellen van de opgetreden verslechtering en het behalen van de gunstige staat van instandhouding.^[5]

Om tot concrete vergunningverlening over te kunnen gaan, moeten ten tijde van de passende beoordeling voor de vergunningverlening van afzonderlijke projecten de verwachte voordelen en doeltreffendheid van de maatregelen kunnen worden aangetoond. Ook moet voldoende zeker zijn dat stikstofruimte die gebruikt wordt voor vergunningverlening niet nodig is om bij te dragen aan natuurherstel.

In samenhang met provinciale omgevingsvisie en verordening

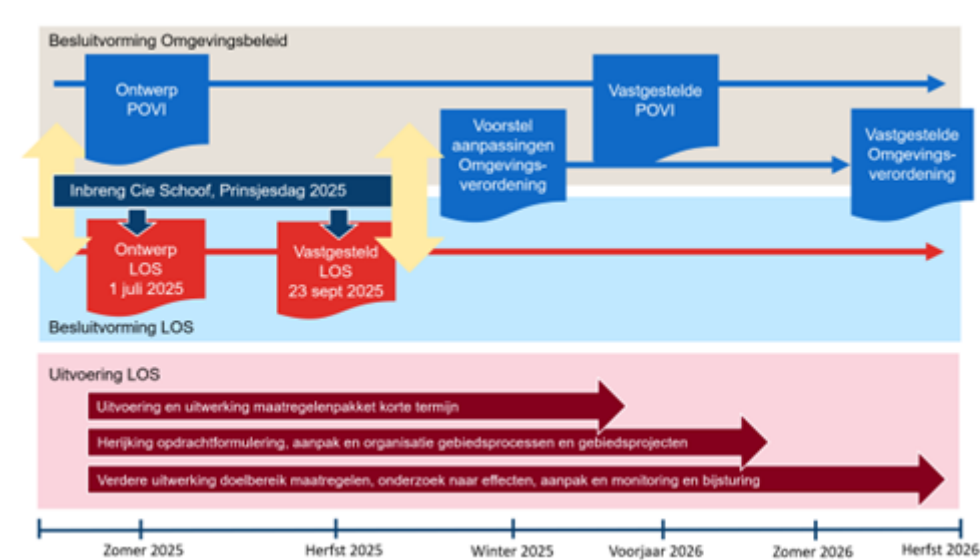
Met dit LOS wordt voorgesorteerd op mogelijke aanpassingen die in het voorjaar van 2026 in de herziene Provinciale Omgevingsvisie (POVI) worden vastgelegd. De POVI bevat de hoofdlijnen en keuzes van het provinciale omgevingsbeleid. Deze kunnen worden uitgewerkt in programma's en in de provinciale Omgevingsverordening. Het LOS is daarmee niet alleen een thematische en gebiedsgerichte bouwsteen voor, maar tegelijkertijd ook een programma ter uitwerking en uitvoering van de POVI.

^[4] De term 'vrijwillig' betekent alleen dat het opstellen van dit programma niet voortvloeit uit een wettelijke verplichting. De term slaat niet op de geborgdheid van de maatregelen in dit programma. Het LOS is zelfbindend voor de provincie en zal formele doorwerking krijgen via onder meer de Omgevingsverordening.

^[5] Artikel 6 van de Vogel- en Habitat Richtlijn (VHR) spreekt naast maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit niet verslechtert (lid 2) ook over het treffen van instandhoudingsmaatregelen (lid 1).

De besluitvorming over het LOS wordt parallel en in samenhang met de besluitvorming over aanpassing van de POVI en de provinciale Omgevingsverordening vormgegeven. De planning van de besluitvorming in 2025-2026 is in hoofdlijnen weergegeven in figuur 1.1.

Het adaptieve karakter van het LOS brengt met zich mee dat het voor de hand ligt om bij een volgende - op basis van eerste monitoringsresultaten - bijgestelde versie van het LOS de procedure van de milieu-effectrapportage (m.e.r.) te doorlopen. Het is namelijk aannemelijk dat een verder uitgewerkt LOS maatregelen bevat die kaderstellend kunnen zijn voor m.e.r.-plichtige vervolgbesluiten en/of gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Een deel van de beleidskeuzes voor het LOS wordt ook al gemaakt in de herziene POVI (denk aan de zonerings van het landelijk gebied). De effecten van die keuzes zijn al in beeld gebracht in de plan-MER die voor de POVI is gemaakt. We kiezen ervoor om bij de uitvoering van dit LOS eerst in te zetten op het nader concretiseren van de maatregelen en instrumenten. Indien daartoe de juridische verplichting bestaat zal een plan-MER voor een volgende herijking van LOS worden opgesteld.



Figuur 1.2. Mijlpalenplanning van het LOS in relatie met Omgevingsvisie en Verordening.

1.5 Verslag en resultaten participatie

Op weg naar het Ontwerp-LOS en naar dit vastgestelde LOS heeft participatie plaatsgevonden. De gesprekken die we bij de totstandkoming van dit LOS hebben gevoerd, hebben tot aanpassingen geleid en er zijn ook onderwerpen voor nadere uitwerking geagendeerd. Deze willen we gezamenlijk concretiseren in de uitvoering en bij latere bijstellingen van het LOS. Daarbij nemen we ook het Bouwstenendocument van LTO/NAJK, IPO, VNG en UvW zoveel mogelijk mee, net als het mogelijk tot stand te komen bouwstenendocument dat voortkomt uit de gesprekken van het IPO met de landelijke natuur- en milieuorganisaties.

In deze paragraaf beschrijven we welke participatie we hebben gedaan en tot welke aanpassingen dit heeft geleid. Hiermee geven we invulling aan de Omgevingswet (art. 10.8 Omgevingsbesluit) die vereist dat bij de vaststelling van een programma wordt aangegeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Ook geven we hiermee invulling aan ons eigen participatiebeleid dat Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hebben vastgelegd in de 'Nota Participatie onder de Omgevingswet Provincie Limburg'.

Participatie op weg naar het Ontwerp-LOS van juli 2025

Het Ontwerp-LOS is in eerste instantie tot stand gekomen in overleg met onze partners van de Plattelandscoalitie (PLC). In de Plattelandscoalitie zijn alle Limburgse partners verenigd, die bij de ontwikkeling en uitvoering van het LOS een belangrijke rol hebben. Daarom is de Plattelandscoalitie gevraagd om in elke fase van totstandkoming van het LOS Gedeputeerde Staten te adviseren over de aard en inhoud van de aanpak. De Plattelandscoalitie (PLC) bestaat uit de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB), Limburgs Agrarisch Jongeren Kontakt (LAJK), Staatsbosbeheer, het Waterschap Limburg, Waterleiding Maatschappij Limburg, Natuurmonumenten, de Natuur- en Milieufederatie Limburg, de Stichting Het Limburgs Land-

schap, regiovertegenwoordigers van gemeenten, het Rijk (RTLG) en de Provincie Limburg. In de maanden maart-september 2025 heeft zesmaal ambtelijk overleg en viermaal bestuurlijk overleg met de PLC plaatsgevonden.

Ambtelijk overleg PLC	Bestuurlijk overleg PLC
13 maart;	7 april;
Over concept-redeneerlijn LOS; 3 april;	Over redeneerlijn LOS; 16 juni;
Over gebiedsgerichte aanpak; 7 mei;	Over concept-teksten LOS; 25 augustus;
Over eerste concept-teksten LOS; 12 juni;	Over resultaten participatie; 8 september;
Over tweede concept-teksten LOS; 14 augustus;	Over advies PLC;
Over resultaten participatie; 28 augustus;	
Over gebiedsgerichte aanpak;	

In een sonderende commissievergadering van Provinciale Staten op 23 mei 2025 hebben 17 insprekers van de gelegenheid gebruik gemaakt om hun zorgen en aandachtspunten te delen met de leden van de commissie. In deze commissie-vergadering is door vele statenleden het belang van een intensieve participatie met onze partners nog eens expliciet benadrukt. Daarom zijn in juni aanvullende gesprekken gevoerd - ambtelijk en/of bestuurlijk - met vertegenwoordigers van verschillende gemeenten, Waterschap Limburg, Waterleiding Maatschappij Limburg, Limburgse Land- en Tuinbouwbond, Limburgs Agrarisch Jongeren Kontakt, Land- en Tuinbouw Organisatie, Natuur- en Milieufederatie Limburg, Stichting Limburgs Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Limburgse Werkgeversvereniging en Midden- en Kleinbedrijf Limburg. Ook met het Rijk (RTLG) heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden over recente ontwikkelingen en specifiek over de middelen voor de regionale maatwerkaanpak voor De Peel.

Participatie op weg naar het vastgestelde LOS van september 2025

Na vaststelling van het Ontwerp-LOS op 1 juli 2025 is het participatieproces voortgezet om onderwerpen nader uit te werken en om het draagvlak voor de uitvoering van het LOS te versterken. In de maanden juli-september 2025 heeft nog tweemaal ambtelijk overleg en tweemaal bestuurlijk overleg met de PLC plaatsgevonden. Ook zijn de gesprekken voortgezet - ambtelijk en/of bestuurlijk - met vertegenwoordigers van verschillende gemeenten, Waterschap Limburg, Waterleiding Maatschappij Limburg, Limburgse Land- en Tuinbouwbond, Limburgs Agrarisch Jongeren Kontakt, Land- en Tuinbouw Organisatie, Natuur- en Milieufederatie Limburg, Stichting Limburgs Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Limburgse Werkgeversvereniging en Midden- en Kleinbedrijf Limburg. Ook met het Rijk (RTLG) heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden over recente ontwikkelingen en specifiek over de middelen voor de regionale maatwerkaanpak voor De Peel.

genwoordigers van het ministerie van LNV, gemeenten in vier regio's, Waterschap Limburg, Waterleiding Maatschappij Limburg, Limburgse Land- en Tuinbouwbond, Limburgs Agrarisch Jongeren Kontakt, Land- en Tuinbouw Organisatie, Natuur- en Milieufederatie Limburg, Stichting Limburgs Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Stichting Natuurlijk Geuldal, Limburgse Werkgeversvereniging en Midden- en Kleinbedrijf Limburg, Rabobank en Vitelia Voeders BV.

Resultaten en aanpassingen op basis van de participatie

Alle reacties uit het participatietraject zijn door Gedeputeerde Staten meegewogen in het vastgestelde LOS dat nu voorligt. In hoofdlijnen zijn de resultaten uit de participatie hierin als volgt verwerkt.

- Veel reacties vragen aandacht voor meer evenwicht in de bijdragen van verschillende sectoren aan de stikstofreductie. De aandacht ging nog overwegend uit naar de bijdrage van de landbouw. Ook hebben veel gemeenten gewezen op de grote bijdrage aan de stikstofdeposities in Limburg vanuit het buitenland. In dit LOS is dat evenwicht hersteld. Er is meer informatie opgenomen over de bijdrage van alle landelijke bronnen aan de stikstofdeposities in Limburg en ook over de maatregelen die voor de industrie worden genomen. De rol van het Rijk en van de provincie is daarbij verduidelijkt. Ook is een extra samenwerkingsprincipe 'Alle sectoren dragen bij' opgenomen om het belang hiervan te onderstrepen. Dit samenwerkingsprincipe is ontleend aan de 'Bouwstenennotitie Emissiereductie Landbouw', opgesteld door LTO, NAJK, IPO, VNG en UvW. Ook is duidelijker aangegeven dat de bijdragen van alle sectoren, aangrenzende provincies en het buitenland zullen worden meegenomen in de periodieke monitoring van het doelbereik. Dit alles heeft in het LOS tot een meer evenwichtige toonzetting geleid.
- Landbouworganisaties hebben aandacht gevraagd voor voorstellen voor aanpassing van de grondslag van de wettelijke doelen (van depositie in een gebied naar bedrijfsemissie) en van het vergunningenstelsel (waaronder invoering rekenkundige ondergrens). Deze voorstellen zijn opgenomen in het 'Startpakket Nederland van het slot' (februari 2025) en in de 'Bouwstenennotitie Emissiereductie Landbouw' (juli 2025). In het LOS is duidelijker aangegeven hoe het LOS zich tot deze voorstellen verhoudt. De provincie steunt verdere uitwerking van deze voorstellen en zal deze ook agenderen in het overleg met het Rijk. Wel houdt de provincie met dit LOS vast aan een voortvarende aanpak van het LOS op basis van het huidige wettelijke kader en vergunningenstelsel.
- Veel andere voorstellen uit het Startdocument en het Bouwstenen-document ondersteunen de uitvoering van dit LOS. Dat geldt met name voor de ontwikkeling van nieuwe, landelijke beëindigingsregelingen, een stevige gebiedsgerichte aanpak met de inzet van het instrument (vrijwillige) kavelruil en (indien nodig) het instrument (wettelijke) landinrichtingen de route op weg naar meer doelsturing om de keuzevrijheid van agrarische ondernemers te vergroten. Deze elementen waren al in het Ontwerp-LOS opgenomen; het belang daarvan is in dit vastgestelde LOS verder onderstreept.
- Veel vragen zijn gesteld over de gebiedsgerichte aanpak (onder meer over het verschil tussen de 'basisinzet' en de 'versnelde en extra inzet' voor de vier Natura 2000-focusgebieden) en over de status en 'hardheid' van het pakket aan gebiedsgerichte maatregelen dat is opgenomen in bijlage 2. Op basis van die reacties is de gebiedsgerichte aanpak verder uitgewerkt; er is nu omschreven uit welke elementen deze basisinzet bestaat. Ook zijn de uitgangspunten voor de gebiedsgerichte aanpak verduidelijkt. Het pakket aan gebiedsgerichte maatregelen in bijlage 2 is verder aangescherpt, te beginnen voor de vier Natura 2000-focusgebieden. Daarbij is met name aangegeven wat de huidige stand van zaken is; waarvoor lopen nog onderzoeken, welke maatregelen moeten nog worden uitgewerkt en welke zijn al concreter. Ook zijn de voorlopige contouren van de overgangsgebieden, zoals opgenomen in het ontwerp van de POVI, opgenomen om nu al richting te kunnen geven aan de plannen die voor gebieden zullen worden opgesteld. Definitieve besluitvorming over de overgangsgebieden vindt plaats bij de definitieve vaststelling van de POVI, naar verwachting in het voorjaar van 2026. Een vergelijkbare uitwerking van de gebiedsgerichte maatregelen voor de andere Natura 2000-gebieden volgt nog tijdens de uitvoering van het LOS. Dit hele pakket van gebiedsgerichte maatregelen vormt de basis vormt voor verdere uitwerking, onderbouwing en uitvoering in overleg met de gebiedspartners rond alle Natura 2000-gebieden.
- In reactie op vragen van Waterschap Limburg en Waterleidingbedrijf Limburg is bij de ambitie en doelen van het LOS verduidelijkt vanuit welke scope dit LOS bijdraagt aan het bereiken van de KRW-doelen en aan grondwaterbescherming. Dit geeft meer richting aan wat in de gebiedsprocessen en -projecten voor deze doelen mag worden verwacht.
- Veel zorgen zijn ook geuit over het inzicht in de verwachte effecten van het totale maatregelenpakket in het LOS in relatie met het zicht op eerste vergunningverlening. Inzicht in de verwachte effecten van alle maatregelen is ook een belangrijk onderdeel van een geborgde aanpak. Daarom is in dit LOS een uitgebreidere toelichting en onderbouwing opgenomen. Die is al voor een deel gebaseerd op berekeningen van die effecten. Maar voor deel zijn aannames gedaan om deze effecten beter in beeld te krijgen op basis van de huidige kennis en informatie. Tijdens de uitvoering van het LOS zal het onderzoek naar de verwachte effecten worden voortgezet als basis voor tussentijdse monitoring van het doelbereik en bijstelling van maatregelen waar nodig.
- Ook andere onderdelen om te komen tot een geborgde aanpak zijn in dit LOS verder geconcretiseerd naar aanleiding van de reacties. Zo zijn voor elk Natura 2000-gebied de dalende stikstofdepositielijnen uitgewerkt met concrete tussendoelen voor 2030 en 2035 en met een einddoel voor 2040. Op basis hiervan wordt het mogelijk tijdens de uitvoering van het LOS eerder in beeld te hebben of we met het doelbereik op koers liggen. Ook is scherper aangegeven welke stappen moeten worden doorlopen om perspectief te geven op vergunningverlening (om te voldoen aan de vereiste van additionaliteit). Wanneer dit daadwerkelijk leidt tot vergunningverlening voor concrete initiatieven en projecten is vooraf niet met zekerheid te zeggen. In het LOS zijn wel de bepalende factoren en onzekerheden hiervoor opgenomen. Op basis daarvan is ook een eerste inschatting opgenomen dat vergunningver-

lening - in de gebieden waar dat nu niet mogelijk is - vanaf eind 2027 weer mogelijk moet kunnen zijn.

- Veel gesprekspartners onderschrijven het belang van de geborgde aanpak van het LOS voor de reductie van stikstofdeposities in Limburg, maar vragen nadrukkelijk aandacht voor het in beeld brengen van de sociaal-economische impact van de maatregelen. In het LOS is daarom aangegeven dat die tijdens de uitvoering in beeld worden gebracht zodat effecten voor herstel van natuur en water kunnen worden gewogen in relatie met de effecten voor de landbouw en de leefbaarheid van het landelijk gebied. Er is specifiek aandacht gevraagd voor de sociaal-economische problemen van stoppers en voor de kansen die zouden kunnen ontstaan bij het benutten van vrijkomende agrarische bebouwing. Het onderzoek naar de economische en sociaal-economische effecten zal ook worden benut om mogelijke maatregelen voor compensatie van negatieve sociaal-economische effecten in beeld te brengen.
- Door verschillende gesprekspartners is gevraagd hoe de stikstofruimte die op termijn vrijkomt, kan worden benut voor verschillende sectoren. In eerste instantie moet deze ruimte vanwege Europese regelgeving worden benut voor natuurherstel. In het LOS worden regels aangekondigd voor hoe de extra stikstofruimte kan worden benut via een doelgebonden stikstofbank. Als voorkeursvolgorde wordt daarbij uitgaan van het benutten van deze ruimte voor achtereenvolgens geverifieerde PAS-melders, interimers^[6], projecten die de gebiedsgerichte aanpak ondersteunen (bijvoorbeeld agrarische bedrijven die willen extensiveren), woningbouwprojecten en projecten voor de energietransitie.
- Vanuit de gemeenten in De Peel is gevraagd om de Natura 2000-focusgebieden uit te breiden met het Natura 2000-gebied Weerter- en Budelerbergen & Ringselven. Daarmee zou een meer samenhangende aanpak met andere Natura 2000-gebieden in De Peel beter mogelijk zijn en meekoppelkansen kunnen worden benut. In dit LOS is de keuze gemaakt om de Natura 2000-focusgebieden niet verder uit te breiden om de voorsnog beperkt beschikbare middelen en capaciteit te kunnen blijven richten op een beperkt aantal gebieden. Wel zal bij de gebiedsgerichte aanpak voor het focusgebied De Peel de samenhang met dit Natura 2000-gebied worden uitgewerkt, zodat geen meekoppelkansen voor De Peel als geheel verloren kunnen gaan.
- In de reacties is ook om verduidelijking gevraagd van de relatie tussen dit LOS, de POVI en de provinciale Omgevingsverordening. Deze samenhang is verder verduidelijkt door het LOS zowel als bouwsteen als uitwerking van de POVI te positioneren. Daarmee wordt de wisselwerking - inhoudelijk en in de tijd - tussen deze drie instrumenten benadrukt. De planning voor de vaststelling van deze drie instrumenten is in het LOS geactualiseerd. Met name de vaststelling van de zonering voor het landelijk gebied in de POVI en de doorwerking daarvan met aanvullende regels in de Omgevingsverordening zijn een belangrijk onderdeel van een geborgde aanpak.
- Om de ambitie van dit LOS te kunnen realiseren zijn we langjarig in sterke mate afhankelijk van het Rijk, zowel ten aanzien van financiële middelen en de inzet van generieke instrumenten als voor mogelijke aanpassingen in wet- en regelgeving. Veel gesprekspartners roepen ons op om onverminderd met het Rijk daarover in gesprek te blijven, zodat we een LOS kunnen uitvoeren dat realistisch is.

1.6 Leeswijzer

Na dit hoofdstuk bevat Hoofdstuk 2 *Strategie* de ambities en doelen die we met het LOS willen bereiken en de wijze waarop we dat willen doen. Op basis van welke samenwerkingsprincipes, via welke uitvoeringsroute en via een geborgde aanpak.

Hoofdstuk 3 *Maatregelen en instrumenten* bevat een concreet pakket van generieke en gebiedsgerichte maatregelen voor de korte termijn met een doorkijk voor de uitvoering op middellange termijn.

Hoofdstuk 4 *Uitvoering en organisatie* beschrijft de wijze waarop we de uitvoering van het LOS en de organisatie van de uitvoering vorm willen geven.

In de *bijlage 1* is een overzicht opgenomen van de dalende stikstofdepositielijn per Natura 2000-gebied, met tussendoelen voor 2030 en 2035 en een einddoel voor 2040. *Bijlage 2* bevat een overzicht van maatregelen per Natura 2000-gebied, als basis voor de uitvoering in nauwe samenwerking met onze gebiedspartners.

Hoofdstuk 2 Strategie

2.1 Ambitie en doelen van het LOS

Ambitie

^[6] Zie verdere toelichting in paragraaf 3.2 bij generieke maatregel over de Limburgse stikstofbank.

Gedeputeerde Staten heeft met het LOS de ambitie om concrete resultaten te bereiken voor reductie van de stikstofdeposities, natuurherstel en perspectief op vergunningverlening voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Een structurele daling van de stikstofdepositie en een duurzaam herstel van onze natuurgebieden kan economische initiatieven en perspectief voor alle sectoren - via vergunningverlening - weer mogelijk maken. Daarvoor willen we de beschikbare financiële middelen en instrumenten in samenhang inzetten en beginnen met wat nu al mogelijk is. In de uitvoering willen we nauw samenwerken met gebiedspartners en initiatiefnemers die resultaten willen halen. De ontwikkelingen en maatregelen worden in regionale en lokale samenhang 'van onderop' aangepakt. Op deze wijze maken we ontwikkelingen weer mogelijk, waarbij we tegelijkertijd natuur en water beschermen en herstellen.

Hoofddoelen LOS

Om de ambitie waar te maken, streeft de provincie met dit LOS twee doelen na:

- Realisatie van perspectief voor inwoners en ondernemers in Limburg door zo snel mogelijk meer duidelijkheid te bieden over de randvoorwaarden waarbinnen ondernemers kunnen opereren en door oplossingen te bieden voor een houdbare vergunningverlening voor projecten op het gebied van wonen, werken (waaronder landbouw) en bereikbaarheid;
- Realisatie van de wettelijke kerndoelen voor stikstof, natuur (soorten en leefgebieden) en water voor de provincie Limburg, gericht op een houdbare vergunningverlening én een duurzaam landelijk gebied.

Beide hoofddoelen worden waar mogelijk in samenhang met andere opgaven en doelen gerealiseerd.

Uitwerking hoofddoelstellingen

De eerste doelstelling is uitgewerkt in een overzicht van aan de provincie opgedragen wettelijke kerndoelen voor stikstof, natuur en water met een aanduiding wanneer deze doelen moeten zijn gerealiseerd (zie fig. 2.1). Het bereiken van deze doelen is leidend voor onze langjarige programmatische aanpak en de periodieke monitoring van het doelbereik, waarbij we afhankelijk zijn van beschikbaarheid van middelen voor uitvoering en nadeelcompensatie.

De maatregelen in dit LOS zijn er niet op gericht om verder te gaan dan het bereiken van deze wettelijke doelen (er is geen sprake van 'een kop op het rijksbeleid'). Alleen wachten we niet langer op de uitwerking van de voorstellen uit het 'Startpakket' van het Rijk (zie toelichting in H1). Uiteraard zullen die nadere uitwerkingen wel worden meegenomen in de uitvoering van het LOS.

Bij de realisatie van deze doelen streven we er - waar mogelijk - wel naar ook aanvullende ambities en afspraken in de gebiedsprocessen te realiseren, bijvoorbeeld de aanleg en revitalisering van bossen, het behoud van voldoende grasland, ontwikkeling van groenblauwe dooradering en landschap (via intensivering van Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer) en klimaatadaptatie.

Thema	Uitwerking wettelijke doelen voor Limburg	
Natuur	Vogel- en Habitat Richtlijn (VHR) en Natuurherstel-verordening	<ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk in 2030 zijn zoveel mogelijk de landelijk negatieve trends voor alle VHR-soorten en -habitattypen gestopt • Uiterlijk in 2030 zijn op minstens 30%, uiterlijk in 2040 op minstens 60% en uiterlijk in 2050 op minstens 90% van de niet in goede toestand verkerende oppervlaktes van de in bijlage I van de verordening opgenomen habitattypen herstelmaatregelen genomen om ze in een goede toestand te brengen. • Uiterlijk in 2030, 2040 en 2050 zijn herstelmaatregelen genomen die nodig zijn om de in bijlage I van de verordening opgenomen habitattypen opnieuw te ontwikkelen in gebieden waar die habitattypen niet voorkomen, teneinde de gunstige referentieoppervlakte voor die habitattypen te realiseren. In het 'Beleidskader Perspectief landelijk gebied' is dit vertaald in: realisatie van 1.300 ha nieuwe natuur (deels overlappend met resterende ontwikkelopgave voor het Nationaal Natuurnetwerk) en 11.100 ha nieuwe agrarische natuur
	Natuurnetwerk en Natuurpact	<ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk in 2027 verwerving/zelfrealisatie van 817 ha en inrichting van 980 ha voor nieuwe natuur ter afronding van Nationaal Natuur Netwerk in Limburg (op basis van stand van zaken op 1 januari 2025)

Thema		Uitwerking wettelijke doelen voor Limburg
Stikstof	Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn)	<ul style="list-style-type: none"> • 40% van het areaal van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in 2025 onder de kritische depositiewaarde^[7] • 50% van het areaal van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in 2030 onder de kritische depositiewaarde • 74% van het areaal van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in 2035 onder de kritische depositiewaarde • Deze drie landelijke, wettelijke doelen zijn in het 'Beleidskader Perspectief voor het landelijk gebied' vertaald naar een voorgenomen bijdrage van Limburg in de emissie-reductie van circa 3 Kton ammoniak in 2030^[8]
Water & bodem	Kaderrichtlijn Water (KRW)	<p>Uiterlijk in 2027 zijn alle maatregelen genomen die nodig zijn om grond- en oppervlaktewaterlichamen in een goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand te brengen conform het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).^[9] Dit houdt in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk in 2027 zijn alle maatregelen genomen waarmee invulling kan worden gegeven aan de eisen die Natura 2000-gebieden stellen aan waterkwaliteit en waterkwantiteit; • Uiterlijk in 2027 zijn maatregelen genomen waarmee de concentraties nutriënten (fosfaat en stikstof) in grond- en oppervlaktewaterlichamen zullen gaan voldoen aan de geldende normen; • Uiterlijk in 2027 zijn maatregelen genomen waarmee de concentraties gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewaterlichamen zullen gaan voldoen aan de wettelijke normen; • Uiterlijk in 2027 zijn alle maatregelen genomen waarmee invulling wordt gegeven aan biologische doelen voor oppervlaktewaterlichamen, waaronder het in meer natuurlijke toestand brengen van oppervlaktewater-lichamen.

Figuur 2.1. Overzicht wettelijke kerndoelen voor stikstof, natuur en water

In afstemming met inspanningen in het buitenland

Onze grensligging brengt extra uitdagingen met zich mee. De depositie van stikstof uit het buitenland is groot. Ook de belasting van het oppervlaktewater via instroom van beken uit het buitenland is fors. Het behalen van de doelen is hierdoor ook afhankelijk van de inspanningen van onze burens. We willen de verantwoordelijkheid voor ons eigen provinciale aandeel op ons nemen en het overleg intensiveren om tot een grensoverschrijdende aanpak te komen. Dit doen we zelfstandig en ook samen met het Rijk.

Toelichting op waterdoelen in relatie met de scope van dit LOS

In het eerste hoofddoel van het LOS wordt gesproken over de realisatie van de wettelijke doelen voor stikstof, natuur en water. Voor water hoort hier een nuancering bij. In figuur 2.1 staan de waterdoelen vanuit de Kaderrichtlijn Water opgesomd. Deze staan hier als referentie van de waterdoelen die ook in Limburg gehaald zullen moeten worden. Dit betekent niet dat de scope van het LOS al deze doelen voor het hele landelijk gebied van Limburg betreft. De focus van het LOS ligt op het herstellen van N2000-gebieden. In dat kader moet ook in het LOS met watermaatregelen gewerkt worden aan deze waterdoelen, maar alleen voor zover ze bijdragen aan de N2000-gebieden. Te verwachten is dat door diverse generieke maatregelen uit het LOS ook wordt bijgedragen aan het bereiken van de waterdoelen op andere plekken dan alleen in de directe invloedzone van N2000-gebieden. Het betekent bijvoorbeeld dat we in het LOS er niet voor gaan zorgen dat bijvoorbeeld in alle beken de doelstellingen worden gehaald, of dat de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden overal wordt gehaald. Hiervoor lopen al andere trajecten (waaronder de KRW-Aanpak en provinciaal Aanvalsplan Waterkwaliteit) of dienen deze nog opgepakt te worden (bijvoorbeeld over kwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden in vervolg op Duurzaam Schoon Grondwater).

2.2 Samenwerkingsprincipes

In Limburg doen we het samen!

'In Limburg doen we het samen!' is en blijft ons motto. We zoeken de verbinding met mensen en hechten veel waarde aan de mening van onze partners en initiatiefnemers in het landelijk gebied. Op het Rijk, de

^[7] In de Bouwstenennotitie van IPO, VNG, UvW, LTO en NAKJ wordt het voorstel gedaan om deze drie doelen te gaan vervangen door emissiereductiedoelen met een emissiereductie van 42-46% voor de agrarische sector en van 50% voor industrie en verkeer in 2035 met een tussendoel in 2030. In het LOS baseren we ons op de huidige, wettelijk vastgelegde doelen zoals opgenomen in de tabel.

^[8] In de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (WSN) is opgenomen dat in 2030 50% van de stikstofgevoelige habitats onder de kritische depositiewaarde moet zitten. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is dit vertaald in een emissiereductie-opgave van 39kton voor Nederland en 3kton voor Limburg. Deze opgave is overgenomen en vastgelegd in het 'Beleidskader perspectief voor het landelijk gebied' van de provincie Limburg (vastgesteld door Provinciale Staten). Het is daarmee ook één van de indicatoren waarop PS worden geïnformeerd over de voortgang. Hoewel het NPLG is vervallen, blijft de wettelijke grondslag van dit doel overeind en is de vertaling in de opgave van 3kton voor Limburg onderdeel van vigerend provinciaal beleid.

^[9] Na het uitvoeren van maatregelen kan het soms door natuurlijke omstandigheden nog enige tijd duren voordat de beoogde goede toestand bereikt wordt. In Nederland wordt dit daarom zo geïnterpreteerd dat alle maatregelen uiterlijk in 2027 zijn uitgevoerd, zolang dat daarmee dan ook "gegarandeerd" is dat dit leidt tot die goede toestand. De condities hiervoor zijn op orde gebracht. Dit is gebaseerd op uitleg van art 4.4 van de KRW. In het 'Beleidskader Perspectief voor het landelijk gebied' van de provincie Limburg is ook geschreven dat de maatregelen uiterlijk in 2027 moeten zijn uitgevoerd.

provincie, waterschap en gemeenten rust de verantwoordelijkheid om als één overheid samen te werken, de inzet af te stemmen en deze helder en eenduidig over te brengen. Zo zien we dit programma ook als een nadere onderbouwing van een financieel appèl op het Rijk.

In de samenwerking in gebiedsprocessen en gebiedsprojecten hoeven we niet altijd de trekker te zijn, maar kunnen we ook optreden als opdrachtgever, leverancier van kennis en capaciteit, als ambassadeur en/of als subsidient van maatregelen. Samen doen doet ook een beroep op de inzet van onze partners, bijvoorbeeld door samen verantwoordelijkheid te nemen en eigen capaciteit en middelen in te zetten om deze gebiedsgericht en gebundeld te willen inzetten.

Om samen tot een effectieve uitvoering te komen, werken we vanuit vijf principes:

- **Doelbereik is leidend.** De provincie Limburg wil de vigerende nationale en provinciale doelen op het gebied van stikstof, natuur en water afrekenbaar halen. Samenwerken op basis van vrijwilligheid is het uitgangspunt. Het maatregelenpakket uit dit LOS is het vertrekpunt voor de uitvoering op korte termijn, maar niet leidend. Als nieuwe maatregelen en instrumenten - bijvoorbeeld van het kabinet, uit het IPO-traject of in de gebiedsprocessen - aantoonbaar een grotere, of meer kosteneffectieve bijdrage aan het doelbereik leveren met minder verstrekkende gevolgen, zullen eerdere maatregelen en instrumenten worden aangepast. Deze 'omwisselbesluiten' zorgen voor flexibiliteit en adaptiviteit. Om tegelijkertijd voldoende zekerheid te bieden, worden omwisselbesluiten in principe alleen aan formele beslismomenten over bijstellingen van het LOS gekoppeld;
- **Alle sectoren dragen bij.** Alle sectoren in Limburg moeten een substantiële bijdrage leveren aan de stikstofdaling. Voor ondernemers in verschillende sectoren is het noodzakelijk dat de opgave eenduidig en voorspelbaar is. Sectoren als landbouw, industrie en mobiliteit moeten in staat worden gesteld om vanuit eigen professionaliteit en vakmanschap invulling te geven aan het doelbereik. De aanpak in dit LOS richt zich dan ook op meerdere sectoren (zie maatregelen in hoofdstuk 3). Ook in de monitoring van het LOS zal inzichtelijk worden gemaakt welke sector welke vooruitgang boekt in het doelbereik. Wel verschillen per sector het aandeel in de stikstofdeposities in Limburg én de mogelijkheden die de provincie heeft om maatregelen te nemen en instrumenten in te zetten. Daarom zal de provincie in overleg met het Rijk erop blijven toezien dat maatregelen worden genomen, zodat alle sectoren bijdragen aan het doelbereik;
- **Uitvoering in stappen.** De opgaven zijn groot, de beschikbare middelen en capaciteit voor de eerste fase zijn nog beperkt. Niet alles kan tegelijk worden aangepakt. We gaan eerst aan de slag met het inzetten van de middelen en menskracht die we al hebben, op basis van de prioriteiten, doelen en criteria die we hebben geformuleerd. Dit betekent concreet dat we kiezen voor maatregelen die al snel tot een bijdrage aan het doelbereik leiden. Ook kiezen we voor een extra en versnelde inzet van maatregelen in de vier focusgebieden. Als we moeten kiezen tussen maatregelen zetten we in op maatregelen waarvan we op dat moment het grootste integrale doelbereik verwachten tegen de laagste kosten op korte en lange termijn. Bij de gebiedsgerichte aanpak in gebiedsprocessen en gebiedsprojecten werken we zo veel mogelijk met een uniforme aanpak volgens onze '**Routekaart Gebiedsgerichte Aanpak**'. Op basis daarvan werken we per gebied uit de verschillende fasen met tussentijdse mijlpalen en besluiten over wat we wanneer willen bereiken (opgaven, doelen en resultaten), hoe we dat willen bereiken (met welke instrumenten en middelen) en met welke onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden. Het van onderop uitwerken van deze aanpak biedt helderheid in de samenwerking met alle partners. Om meer slagkracht daarin te bereiken, gaan we per gebied na welke verbeteringen in die aanpak op basis van ervaringen nog nodig zijn;
- **Individuele keuzeruimte binnen collectieve kaders.** Elke ondernemer in Limburg moet binnen de kwetsbaarheden van het gebied waarin hij of zij actief is, een bewuste keuze kunnen maken voor de toekomstige ontwikkeling van het bedrijf – of dat nu doorgroeien, omschakelen (bijvoorbeeld naar een extensiever of natuurinclusiever bedrijfsmodel) of beëindigen is. Hierbij blijft het uitgangspunt dat iedere ondernemer verantwoordelijkheid neemt voor de omgeving waarin hij onderneemt. Dit vraagt van de samenwerkende overheden om heldere, langjarige kaders waarop door ondernemers tijdig kan worden geanticipeerd en om adequate ondersteuning bij de gevraagde aanpassingen;
- **Inrichting, beheer en onderhoud** gaan samen. Als we beginnen met inrichtingsmaatregelen dan willen we dat er ook voldoende zekerheid is dat beheer en onderhoud langjarig zijn geregeld.

2.3 Uitvoeringsroute in hoofdlijnen

De urgentie van de opgaven en de onzekerheden voor ondernemers in alle sectoren maken dat we snelheid moeten maken in de uitvoering van maatregelen. Niet alles kan tegelijk en overal worden aangepakt; daarvoor zijn de beschikbare middelen en de uitvoeringscapaciteit te beperkt. In deze uitvoeringsroute geven we daarom aan hoe en in welke stappen we de uitvoering willen aanpakken.

Van start met gelijktijdige inzet op generieke én gebiedsgerichte maatregelen

Om onze hoofddoelstellingen te realiseren is de eerste stap dat op korte termijn volop wordt ingezet op een geborgde aanpak voor emissiereductie van stikstof en herstel van natuur, waterkwaliteit en -kwantiteit in en om de Limburgse Natura 2000-gebieden. De maatregelen die we als eerste nemen moeten, gefaseerd in de tijd, leiden tot: a) het stoppen van de verslechtering van de beschermde natuur in de Natura 2000-gebieden, b) het herstellen van de opgetreden verslechtering en uiteindelijk c) het behalen van de (landelijke) gunstige staat van instandhouding.

Om dit te bereiken kiezen we voor een gelijktijdige inzet op generieke én gebiedsgerichte maatregelen en instrumenten. Generieke maatregelen bestaan uit generieke instrumenten die rijk en provincie inzetten. Die gelden voor heel Limburg of voor specifieke gebieden. Denk aan financiële regelingen voor vrijwillige beëindiging van veehouderijbedrijven, aanscherping van regels via de provinciale verordening of de inzet van provinciaal grondbeleid. In hoofdstuk 3 zijn tien generieke maatregelen en instrumenten beschreven. In combinatie met generieke maatregelen zijn gebiedsgerichte maatregelen nodig om gebiedsgericht maatwerk te kunnen leveren. Deze bestaan uit inrichtings- en beheersmaatregelen die in en om Natura 2000-gebieden worden genomen. In bijlage 2 is een eerste overzicht van maatregelen voor elk Natura 2000-gebied opgenomen. Deze zullen in gebiedsprocessen nog verder worden onderbouwd, aangevuld en aangescherpt rekening houdend met de lokale situatie en gebiedskenmerken. De gelijktijdige inzet van generieke én gebiedsgerichte maatregelen zal moeten leiden tot het doelbereik. De verhouding tussen generieke en gebiedsgerichte maatregelen kan in de tijd en per gebied verschillen. Daar waar via generieke maatregelen al het doelbereik in zicht komt, hoeven minder gebiedsgerichte maatregelen te worden genomen. En daar waar via gebiedsgericht maatwerk de doelen worden bereikt, kunnen generieke maatregelen worden aangepast. De flexibiliteit die dit oplevert zullen we tijdens de uitvoering goed moeten blijven afwegen tegen de behoefte bij veel ondernemers en gebiedspartners aan voorspelbaar provinciaal beleid.



Figuur 2.2. Pakket van maatregelen en instrumenten in het LOS.

Parallel aan de uitvoering van maatregelen voor stikstofreductie blijven maatregelen in Natura 2000-gebieden nodig om de effecten van vermisting en verzuring als gevolg van stikstofdepositie te bestrijden. Tegelijkertijd werken we aan voldoende water van goede kwaliteit en het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden. Om tot een gunstige staat van instandhouding te komen is het ook nodig om arealen van bepaalde habitattypen en leefgebieden te herstellen of uit te breiden. Onderbouwingen daarvoor leveren we aan. Rondom de Natura 2000-gebieden zal landbouw kunnen plaatsvinden binnen randvoorwaarden die het Natura 2000-gebied stelt aan hydrologische condities, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. We willen in deze gebieden agrariërs tegemoetkomen voor de inspanningen die ze doen om de juiste omgevingscondities voor het Natura 2000-gebied te creëren.

Fasering in gebiedsgerichte aanpak: een versnelde, extra inzet in vier 'focusgebieden' naast een basisinzet voor alle Natura 2000-gebieden

Niet alles kan overal en tegelijk worden aangepakt. Om de beschikbare middelen, capaciteit en instrumenten zo effectief mogelijk in te zetten, komen we tot de volgende fasering van de aanpak in en om Natura 2000-gebieden:

1. We gaan op korte termijn versneld en met een extra inzet aan de slag in en rondom die Natura 2000-gebieden waar de meest urgente opgaven op het gebied van stikstofemissiereductie en natuurherstel liggen, waar er al initiatieven zijn om bij aan te sluiten én waar we meekoppelkansen zien voor (herstelde) ontwikkelruimte voor wonen, werken (waaronder Pas-melders) en infrastructuur. Op grond van deze criteria richten we deze **versnelde en extra inzet op vier 'focusgebieden'**: de Peel (Grote Peel en Mariapeel en Deurnsche Peel), Sarsven en de Banen, Maasduinen en Geuldal- Mergelland (Bunder- en Elslöörbos, Geuldal en Bemelerberg en Schiepersberg). Het natuurherstel in deze gebieden is gericht op het stoppen van de verslechtering, op het herstellen van de opgetreden verslechtering én op het halen van de instandhoudingsdoelen;
2. We gaan gelijktijdig aan de slag met een **basisinzet in alle overige Natura 2000-gebieden** om zo snel mogelijk de verslechtering van natuurwaarden te stoppen en het herstel in te zetten. Het halen van de instandhoudingsdoelen zal hier naar verwachting meer tijd vragen. Ook in deze basisinzet geven we wel al invulling aan een samenhangende aanpak van de opgaven voor stikstof, natuur en water (kwantiteit en kwaliteit), bijvoorbeeld door gebruik te maken van al lopende projecten als 'Waterwinst' (LLTB) en 'Duurzaam Schoon Grondwater' (WML);
3. We zetten vervolgens de **aanpak in alle niet-focusgebieden voort** om in aanvulling op het stoppen van de verslechtering ook een gunstige staat van instandhouding te bereiken. Het tempo van de aanpak voor deze gebieden zal afhankelijk zijn van nieuwe (Rijks)middelen en capaciteit.

Maatregelen in en om Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van een bodem- en watersysteem dat veel verder reikt. De maatregelen in Natura 2000-gebieden worden daarom al zoveel mogelijk afgestemd op maatregelen in de directe omgeving van deze gebieden. Maar het is nodig de maatregelen in en om Natura 2000-gebieden in samenhang te zien met de aanpak in veel grotere delen van het bodem- en watersysteem van Limburg. In het ontwerp van de POVI is daarom de 'Groenblauwe landbouwzone' opgenomen. Landbouw blijft in deze zone een leidende functie, maar dient zich te verhouden tot wettelijke doelen voor natuur en water. Hierin wordt de balans gezocht tussen beschermde waarden, duurzame vormen van landbouw en andere gebruiksfuncties.

Parallel ontwikkelend economisch perspectief voor Limburg

Parallel aan de uitwerking én uitvoering van het pakket maatregelen voor emissiereductie van stikstof en herstel van natuur, waterkwaliteit en -kwantiteit in en om de Limburgse Natura 2000-gebieden zal geleidelijk aan meer perspectief voor landbouw, industrie, woningbouw en infrastructuur ontstaan. Dit is afhankelijk van het tempo waarin we concrete en effectieve maatregelen kunnen uitvoeren.

Voor emissiereductie van stikstof en herstel van natuur en water zetten we op korte termijn in op bronmaatregelen. Centraal daarin staan de financiële regelingen gericht op beëindiging van veehouderijbedrijven en aanscherping van regels in overgangsgebieden. Duidelijkheid over welke financiële ondersteuning beschikbaar is en over welke gebiedsgerichte randvoorwaarden gaan gelden voor bedrijfsactiviteiten moeten agrarische ondernemers in staat stellen om af te wegen of, en op welke wijze ze hun bedrijf kunnen en willen voortzetten. Voor de landbouw^[10] willen we ruimte voor verschillende transitiepaden, van meer intensieve tot extensieve vormen van landbouw. Het resultaat van alle afwegingen van agrarische ondernemers zal zich ruimtelijk vertalen; er komen kavels beschikbaar, het grondgebruik van kavels verandert, er komen vragen voor de mogelijkheden van bedrijfsverplaatsingen of voor meer grond om te kunnen extensiveren. We willen deze transformatie van het landelijk gebied ondersteunen door de inzet van ons provinciaal grondbeleid en de daarbij behorende instrumentenkoffer. Voor de bestaande beleidskaders is er al een uitvoeringsstrategie grond en vastgoed. Zo worden bijvoorbeeld voor de natuuropgave gronden aangekocht om het ruilen van kavels sneller mogelijk te maken of door gronden te verkopen met kwalitatieve verplichtingen. Onderzocht zal worden hoe de opgave van het LOS optimaal gekoppeld kan worden aan de lopende provinciale opgaven die al ondersteund worden vanuit de uitvoeringsstrategie grond- en vastgoed. Voor de extra opgave van het LOS zal een aanvullende uitvoeringsstrategie worden opgesteld, waarbij er ook aandacht is voor de benodigde extra beleidsmiddelen. Ook werken we in de POVI en de Omgevingsverordening - mede op basis van de gebiedsprocessen - de zonerings van het landelijk gebied uit zodat ook duidelijk wordt wat wél kan in specifieke gebieden en onder welke voorwaarden. Daarmee laten we zien welke mogelijkheden we verschillende vormen van emissiearme landbouw kunnen bieden in 'primaire landbouwgebieden', 'verwevingsgebieden' en de 'groenblauwe landbouwzone'.

Gebiedsprocessen en gebiedsprojecten worden op basis daarvan voortgezet, geïntensiveerd of nieuw gestart om gebiedsgericht maatwerk te leveren in de transformatie van het landelijk gebied. Bij een toe-

^[10] Zie bijvoorbeeld de uitwerking van vijf verschillende transitiepaden voor de landbouw in 'Een optimistisch manifest: over goed eten, mooi groen en sterk ondernemerschap', LTO.

nemend aantal bedrijfsbeëindigingen in de veehouderij is het van ook belang om te voorkomen dat met het grondgebruik dat ervoor in de plaats komt niet een slechtere situatie ontstaat.

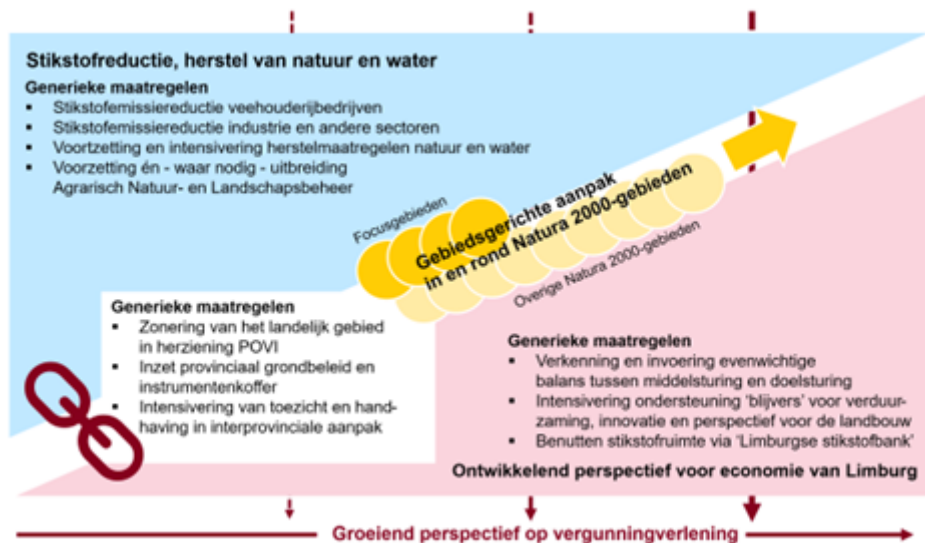
Perspectief voor (agrarische) ondernemers gaat allereerst ontstaan als de bovenstaande aanpak in uitvoering is en de eerste resultaten worden behaald. Pas dan kan vergunningverlening voor PAS-melders, duurzame bedrijfsinvesteringen, woningbouw, energie en industrie weer op gang komen. Wanneer dat is, is niet met zekerheid te zeggen. Dat is afhankelijk van het tempo waarin we concrete en effectieve maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd krijgen en de gebiedsspecifieke situatie in en om een Natura 2000-gebied. Het sluiten van overeenkomsten op basis van vrijwillige beëindigingsregelingen, de tijdige beschikbaarheid van aanvullende financiële middelen (ook voor nadeelcompensatie), de vertaling van het LOS in de provinciale Omgevingsverordening en de voortvarendheid van de gebiedsgerichte aanpak zijn hierin cruciale randvoorwaarden. Ondanks deze onzekerheden is onze inzet erop gericht om vanaf eind 2027 de eerste vergunningverlening weer mogelijk te maken.

Perspectief voor agrarische ondernemers ontstaat ook doordat we de overgang willen gaan maken van middelsturing naar doelsturing. Hiermee geven we concreet invulling aan ons samenwerkingsprincipe 'individuele keuzeruimte binnen collectieve kaders'. Doelsturing zet onze agrariërs aan het roer om zelf keuzes te maken op welke manier ze willen gaan voldoen aan de generieke en gebiedsgerichte randvoorwaarden. We willen die overgang van middelsturing naar doelsturing in stappen uitvoeren om niet het risico te lopen niet te voldoen aan een geborgde aanpak van de stikstofreductie. De nadere uitwerking van doelsturing - qua inhoud en tijdpad - zal samen met de sector en het Rijk worden opgepakt. De aanzet in het 'Bouwenendocument emissiereductie landbouw' van juli 2025 vormt daarvoor een goed vertrekpunt.^[11] Als het Rijk ervoor kiest om emissiereductie-doelen per sector vast te leggen en de juridische kaders hierop aan te passen, zullen we deze in bijstellingen van het LOS vertalen in geborgde emissiedalingen.

Om agrarische ondernemers te helpen in de omschakeling naar andere bedrijfsmodellen en het nemen van maatregelen die de stikstofemissie reduceren, zullen we ook de ondersteuning van de blijvers intensiveren, bijvoorbeeld voortbouwend op de al bestaande 'Pilot Ondernemersplan' en de 'Agrarische Blijversaanpak'. We verkennen op basis van de tussenresultaten of en hoe we als provincie de ondersteuning van de blijvers kunnen uitbreiden. Ook verkennen we hoe we maatwerk kunnen leveren als aangepaste bedrijfsplannen in deze pilots om steun van de provincie vragen.

Agrarische ondernemers die blijven moeten in staat worden gesteld economische verdienmodellen te ontwikkelen binnen generieke en gebiedsgerichte randvoorwaarden. Dit vraagt om verdergaande maatregelen in de hele keten voor een 'betere boterham voor de boer' en voor duurzame bedrijfsinvesteringen. Voorbeelden van die maatregelen zijn prijsafspraken over duurzaam en minder duurzaam voedsel, stimuleren van het aandeel duurzaam voedsel, vergoedingen voor ecosysteemdiensten en agrarisch natuurbeheer, helpen met innoveren en het uitwerken van nieuwe businessmodellen. Ketenmaatregelen zullen voor een belangrijk deel door de Europese Unie en het Rijk genomen moeten worden. De Europese Commissie heeft in februari 2025 een ambitieuze routekaart voor de toekomst van landbouw en voedsel in Europa gepresenteerd. Met deze routekaart wordt de weg bereid voor een aantrekkelijk, concurrerend, veerkrachtig, toekomstgericht en eerlijk agrovoedingssysteem voor de huidige en toekomstige generaties landbouwers en exploitanten in de agrovoedingssector. In ons overleg met het Rijk blijven we aandacht vragen voor het belang van een (inter)nationale visie op de landbouw en op het belang van ketenmaatregelen hierin.

^[11] Bouwenendocument emissiereductie landbouw: vergunningverlening in Nederland weer in beweging, een gezamenlijk document van IPO, VNG, UvW, LTO en NAJK, 9 juli 2025.



Figuur 2.3. Samenvatting uitvoeringsroute voor het LOS voor de korte en langere termijn.

2.4 Geborgde aanpak voor perspectief op vergunningverlening

Eisen aan een geborgde aanpak

Uit alle rechterlijke uitspraken volgt dat een 'geborgde aanpak' noodzakelijk is om de vergunningverlening in Limburg weer op gang te krijgen. Dit betekent dat we voldoende zekerheid moeten kunnen bieden dat de maatregelen die we voorstellen echt tot uitvoering komen én de verwachte effecten hebben. Noodzakelijke elementen van een geborgde aanpak zijn daarom a) een geborgd pakket aan bronmaatregelen en overige natuurmaatregelen, die leiden tot b) een aanzienlijke daling van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden, en tot doel hebben c) de verslechtering te stoppen, waarbij wordt voorzien in d) een systeem van monitoring, evaluatie en waar nodig bijsturing. Gedeputeerde Staten dienen per Natura 2000-gebied voor de daarin voorkomende stikstofgevoelige habitats inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Een in de rechtspraak geaccepteerde manier van borging is om het maatregelenpakket vast te leggen in een duidelijk omlijnd programma dat voorziet in concrete tussendoelen met voldoende monitoring, waarbij is voorzien in bijsturing met vooraf vastgelegde, doorgerekende en afdwingbare maatregelen indien dat nodig blijkt. Zo'n programma moet niet alleen zijn vastgesteld, maar ook in uitvoering zijn; er moet een aanvang zijn gemaakt met de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen. Dat betekent niet dat dat de beoogde doelen en effecten van het programma eerst moeten zijn bereikt voordat vergunningverlening plaats kan vinden. Het betekent wel dat voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat de verwachte, berekende emissiereducties en depositiedalingen daadwerkelijk zullen plaatsvinden. Daarvoor zal het maatregelenpakket ook een afdoende financiële dekking moeten bevatten.^[12]

Invulling van de geborgde aanpak met dit LOS

Dit LOS bevat de verschillende elementen waarmee Gedeputeerde Staten invulling willen geven aan een geborgde aanpak van de stikstofreductie.

- Met de **status van programma onder de Omgevingswet** voorzien we in de juridische basis voor een geborgde aanpak om uitvoering te geven aan onze verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Europese Habitatrichtlijn;
- De doelen op het gebied van stikstof zijn in dit LOS uitgewerkt in een **dalende stikstofdepositielijn voor elk Natura 2000-gebied in Limburg met concrete tussendoelen voor 2030 en 2035** en met een einddoel voor 2040. Deze dalende stikstofdepositielijnen zijn opgenomen in figuur 2.5 en verder toegelicht in bijlage 1;
- Dit LOS bevat de **generieke en gebiedsgerichte maatregelen** die we voor de korte termijn voorzien en nodig zijn om de doelen te halen. Dit pakket aan maatregelen is uitgewerkt in hoofdstuk 3 (gene-

^[12] Bovenstaande elementen van een geborgde aanpak zijn ontleend aan een advies van Pels Rijcken Advocaten dat specifiek voor dit LOS is uitgebracht, advies, 16 september 2025.

riek maatregelen) en bijlage 2 (voorzet gebiedsgerichte maatregelen). Het betreft een combinatie van onder meer emissiereductie maatregelen, natuurherstellende en hydrologische verbeteringsmaatregelen en uitbreiding van natuurareaal en verbindingen. Deze maatregelen zijn erop gericht om op dit moment de verslechtering te stoppen, de natuur te herstellen en uiteindelijk een goede staat van instandhouding te bereiken. In paragraaf 3.4 is ook een eerste doorkijk opgenomen van het maatregelenpakket op de middellange termijn. Bij de uitwerking van alle maatregelen vindt afstemming plaats met de maatregelen in en rond Natura 2000-gebieden in Gelderland, Noord-Brabant en het buitenland.

- Op dit moment is een eerste, overwegend kwalitatieve inschatting beschikbaar van de **verwachte effecten van het maatregelenpakket** op basis van de nu bekende kennis en informatie. Deze is opgenomen in paragraaf 3.5. De generieke en gebiedsgerichte maatregelen van dit LOS zullen ook na vaststelling van het LOS nog verder worden doorgerekend om steeds beter onderbouwde inschattingen te geven van de bijdrage van de voorgestelde maatregelen aan het doelbereik. Sommige gebiedsgerichte natuurherstelmaatregelen kunnen, om effect te hebben, pas genomen worden als de stikstofdepositie op basis van generieke maatregelen eerst in voldoende mate is teruggebracht. Het is belangrijk om aan de voorkant een goed beeld hebben van de effecten van de maatregelen om te borgen dat de verslechtering stopt en op termijn de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebied worden gehaald.
- Het pakket aan generieke en gebiedsgerichte maatregelen in dit LOS vormt de basis voor de **periodieke monitoring** van het bereiken van deze daling én voor de eventuele **bijstelling van het maatregelenpakket** als blijkt dat deze tussendoelen niet of onvoldoende worden bereikt. In paragraaf 4.4. is de aanpak van de periodieke monitoring en bijstelling van het LOS - jaarlijks, driejaarlijks en zesjaarlijks - verder uitgewerkt. Deze aanpak zal in de komende maanden verder worden geoperationaliseerd.
- De **eerste financiële middelen zijn beschikbaar** om uitvoering te kunnen geven aan de eerste maatregelen uit dit LOS. In paragraaf 4.3 is daarvan een concreet overzicht gegeven. Ook is er zicht op de eerste, mogelijk aanvullende middelen van het Rijk; afspraken daarover worden naar verwachting nog dit jaar gemaakt. Want zonder aanvullende middelen, geen aanvullende maatregelen. Ook van de mogelijk aanvullende middelen is een overzicht opgenomen in paragraaf 4.3
- Om meer zekerheid te hebben dat maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en hun effect zullen hebben, zetten we in op een **intensivering van toezicht en handhaving in een interprovinciale aanpak**. De kern daarvan is uitgewerkt als tiende generieke maatregel in paragraaf 3.2.

Perspectief op vergunningverlening samengevat

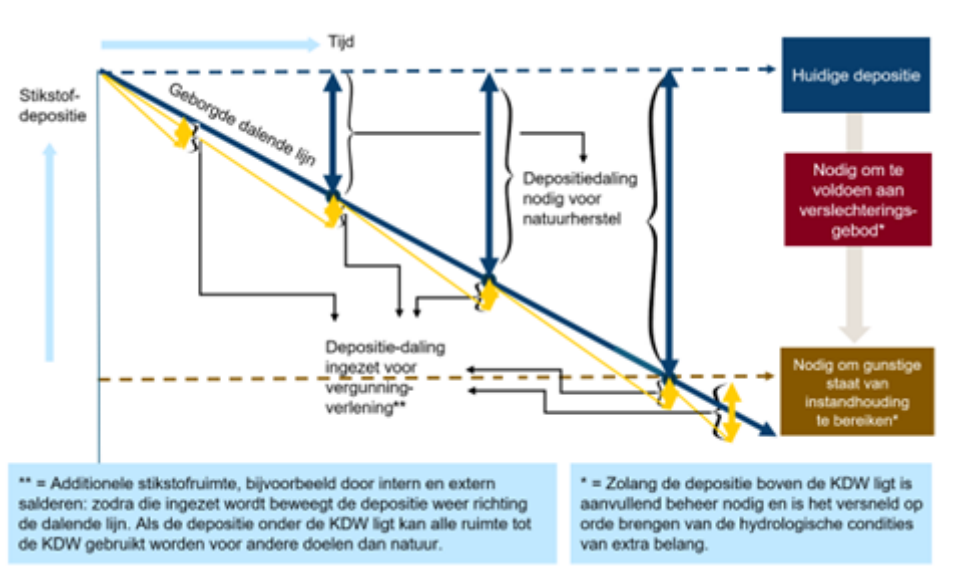
Alleen door een maatregelenpakket dat voorziet in een geborgde daling van de stikstofdepositie en natuurherstel in elk Natura 2000-gebied kan er ruimte ontstaan voor vergunningverlening; niet alleen voor de landbouw, maar ook voor projecten voor wonen, werken en infrastructuur. Op het moment dat voor een gebied een geborgd maatregelenpakket is opgesteld en in uitvoering is - en voorzien is in monitoring en bijsturing waaruit de werkelijke daling in stikstof en herstel van natuur blijkt - kunnen rondom dat gebied weer vergunningen worden verleend. Wanneer dat kan, is vooraf niet met zekerheid te zeggen. Het zal van gebied tot gebied verschillen. Zoals in paragraaf 2.3. aangegeven, is onze inzet erop gericht om vanaf eind 2027 de eerste vergunningverlening weer mogelijk te maken.

Samengevat doorlopen we de volgende zeven stappen zodat (agrarische) ondernemers weer aan de slag kunnen in Limburg.

1. Per Natura 2000-gebied stellen we met dit LOS een dalende stikstofdepositielijn vast (met tussendoelen);
2. Per Natura 2000-gebied stellen we een geborgd maatregelenpakket vast voor stikstofdaling en natuurherstel. Dit doen we met alle sectoren. Dit maatregelenpakket is geborgd omdat de maatregelen met zekerheid worden genomen en doordat de effecten van de maatregelen zijn doorgerekend, worden gemonitord en er bijsturing is ingeregeld indien dat nodig blijkt;
3. Naast de effecten van de gebiedsspecifieke maatregelen worden ook de effecten van (landelijk) generiek beleid (daling depositie uit de stikstofdeken) en effecten van buitenlands beleid/ aanpak ingerekend;
4. Het maatregelenpakket is gericht op het tegengaan van verslechtering van de natuur. De effecten van het maatregelenpakket worden dan ook ecologisch beoordeeld op het tegengaan van verslechtering;
5. Op het moment dat voor een specifiek Natura 2000-gebied een geborgd maatregelenpakket in uitvoering is, ontstaat de mogelijkheid van vergunningverlening via saldering (met andere bronnen dan in het maatregelenpakket). Het maatregelenpakket is in uitvoering als de maatregelen daadwerkelijk worden getroffen, als het verwachte effect is ingerekend, de planning en financiering voor de uitvoering duidelijk is en als momenten en wijze van monitoring - en indien nodig bijsturing - zijn aangegeven. Het is nog niet nodig dat alle maatregelen al zijn genomen en de daling al is gerealiseerd;

6. Op dat moment kunnen weer vergunningen verleend worden rondom het betreffende N2000-gebied. Dan kan de ruimte die met intern en/of extern salderen verkregen wordt ingezet worden voor vergunningverlening (de groene dalende lijn). Deze ruimte hoeft dan namelijk niet meer eerst naar natuur omdat deze interne en/of externe saldering dan aanvullende mitigerende maatregelen zijn die extra zijn bovenop het geborgde maatregelenpakket voor dat gebied (er wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste);
7. Vergunningverlening hoeft niet te wachten op het eerstvolgende monitoringsmoment. Mocht uit monitoring blijken dat de dalende lijn niet voldoende blijkt te zijn, dan heeft dat niet meteen invloed op de vergunningverlening voor intern en extern salderen. Onder de expliciete voorwaarde dat we accuraat bijsturen (op basis van de bijsturingmogelijkheden die bij de vaststelling van het maatregelenpakket al is afgesproken).

Natuurdoelanalyses worden regelmatig opgesteld om de staat van de natuur en effecten van maatregelen in beeld te brengen. Maar natuurdoelanalyses (NDA's) zijn geen passende beoordeling. Ze geven dus geen 'groen licht' voor vergunningen en vormen ook geen blokkade voor toestemmingsverlening. Een NDA is primair bedoeld voor beleidsontwikkeling en is daarmee wel een bron van informatie bij het beoordelen van aanvragen voor vergunningen en handhaving. Een passende beoordeling kan, ondanks een negatieve NDA-conclusie, uitwijzen dat toestemming verleend kan worden indien blijkt dat de specifieke informatie over het project en de staat van de natuur dat toelaat.



Figuur 2.4. Schematische weergave bijdrage maatregelen aan dalende stikstofdepositielijn.

Vergunningverlening in geval van duurzaamheidsmaatregelen

Met de recente rechterlijke uitspraken over intern salderen (zie hoofdstuk 1) worden ook duurzaamheidsmaatregelen geraakt. Zelfs in het geval van verduurzaming is er sprake van wijziging van een project en ook al is er sprake van minder stikstofemissie en -depositie, dan is daarvoor ook een natuurvergunning vereist en moet er getoetst worden aan het additionaliteitsvereiste.

Dat kan anders zijn als sprake is van een natuurmaatregel. Indien de duurzaamheidsmaatregel, waardoor sprake is van minder stikstofemissie en -depositie, kan worden bestempeld als een natuurmaatregel is de maatregel vergunningvrij. Het gaat er dan om dat de maatregel bijdraagt aan de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende Natura 2000-gebied. Dat dient het hoofddoel van de maatregel te zijn. Dat betekent bijvoorbeeld dat de stikstofruimte die met de maatregel wordt gerealiseerd, niet mag worden ingezet ten behoeve van economische ontwikkelingen. Die maatregelen moeten genomen worden met het oog op het beheer van de Natura 2000-gebieden en de stikstofruimte die dat oplevert moet ook ten goede komen aan de natuur.

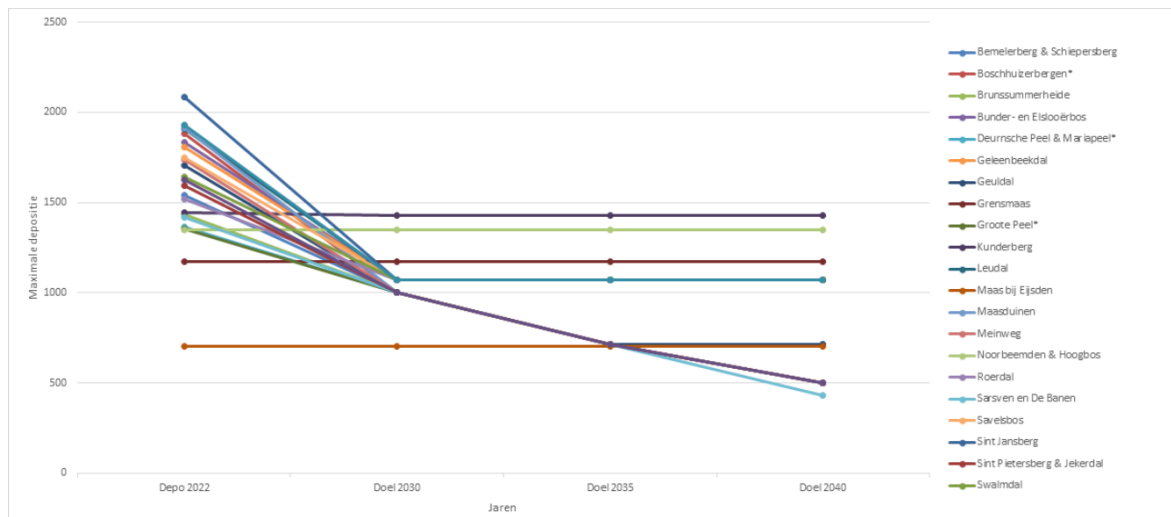
Duurzaamheidsmaatregelen kunnen op deze manier mogelijk worden bestemd als natuurmaatregelen die worden genomen om bij te dragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden. Bij deze benadering zouden duurzaamheidsmaatregelen mogelijk zijn, zonder dat aan het additionaliteitsvereiste getoetst hoeft te worden en kunnen we ondernemers helpen die hun bijdrage willen leveren aan verduurzaming.

Overigens werkt het Rijk momenteel aan een wet op grond waarvan verduurzamingsactiviteiten die minstens 30% stikstof verminderen vergunningvrij zijn. Op die manier kunnen bedrijven en projecten blijven verduurzamen zonder lange en onzekere verguntingsprocedures. Uiteraard volgen wij deze ontwikkeling nadrukkelijk en zullen wij met onze besluitvorming hierover aansluiten bij het door het Rijk voorziene percentage van ten minste 30% vermindering van stikstof.

2.5 Op de agenda voor het Rijk

We willen als provincie niet wachten op de nieuwe plannen van het Rijk. Daarvoor is de urgentie van de opgaven te groot. We sturen op resultaten op de korte termijn, waar we nu toe in staat zijn, qua beschikbare middelen, capaciteit en instrumentarium. De inzet van ons en onze partners wordt versterkt als de randvoorwaarden vanuit het Rijk op orde zijn. Dat is nu nog niet het geval. Dat heeft invloed op het tempo waarin we onze resultaten halen. We agenderen bij het Rijk dan ook de volgende inzet om bij te dragen aan onze aanpak:

- **Snelle duidelijkheid** over de aard en omvang van het **budget per provincie** van de door het kabinet in het **voorzicht gestelde Rijksmiddelen** die eventueel vanaf 2026 beschikbaar komen. Een extra bijdrage van 600 miljoen Euro voor de Veluwe en De Peel is toegezegd in de kamerbrief van 25 april 2025. Daarnaast zijn er extra middelen voor opkoop, extensivering, agrarisch natuurbeheer en natuurherstel toegezegd (zie kader in hoofdstuk 1). In het Regeerprogramma van het demissionaire kabinet - van september 2024 - zijn middelen aangekondigd voor investeringen in de agrarische sector, onder andere voor innovatie en doelsturing, een vrijwillige beëindigingsregeling veehouderij, natuurherstel en mest, (5 miljard Euro) en middelen voor agrarisch natuurbeheer (500 miljoen Euro per jaar). Voor een geborgde aanpak is het nodig om een langjarig budgettair perspectief te hebben met de zekerheid van voldoende middelen. Een belangrijk onderdeel daarvan is om vergoedingen te kunnen geven voor de gebruiksbeperkingen die we opleggen in en rondom overgangsgebieden. Daarnaast zijn middelen nodig voor flankerend beleid. We brengen nog gedetailleerder in beeld wat de kosten voor de totale opgave zijn, op basis van de eerste inschatting van 3,5 à 4,5 miljard Euro;
- **Voldoende flexibiliteit** bij de inzet van en verantwoording over de beschikbare én nieuwe rijksmiddelen. De provincie wil de ruimte en de flexibiliteit hebben om toegekende middelen te kunnen schuiven tussen categorieën van maatregelen, tussen gebieden en in de tijd, als daarmee doelen eerder of beter worden gehaald. Daarbij zet de provincie bij het Rijk in op 'minder verantwoording vooraf' en 'meer monitoring van doelbereik achteraf' bij de toekenning van rijksmiddelen. De provincie ondersteunt het voornemen van het kabinet om bij een wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) te komen tot minder 'specifieke uitkeringen' en meer 'fondsuitkeringen' aan decentrale overheden. Dit biedt meer ruimte voor maatwerk in de uitvoering;
- Ontwikkeling en uitvoering van **generiek instrumentarium en maatregelen** om te komen tot een emissiereductie van ammoniak, methaan en nitraat/stikstof, aanvullend op de al in gang gezette vrijwillige beëindigingsregelingen voor de landbouw. Centraal hierin staan de uitwerking van de mogelijkheden voor 'doelsturing' waaronder grondslagen voor het vastleggen van realistische bedrijfsspecifieke doelen voor stikstof en broeikasgassen en de ontwikkeling van een op termijn afrekenbare stoffenbalans, gericht op stikstof, nutriënten en broeikasgassen;
- Een **concreet perspectief voor agrarische ondernemers**, met name gericht op verbetering van het verdienvermogen van agrarische ondernemers, bijvoorbeeld door afspraken in de voedselketen, het stimuleren van de vraag naar duurzamer voedsel en/of door vergoeding van diensten op het gebied van natuur, water en milieu. Uitwerking van dit perspectief vraagt van het kabinet om een nationale visie op de gewenste positie van de Nederlandse landbouw in Europa en op de wereldmarkt;
- Verdere **uitwerking van de hoofdlijnen uit het 'Bouwstenendocument Emissiereductie landbouw: vergunningverlening in Nederland weer in beweging'**, zoals in juli 2025 uitgewerkt in een samenwerking van IPO, VNG, Unie van Waterschappen, LTO en NAJK. Belangrijke elementen hierin ter ondersteuning van dit LOS zijn de geborgde emissiereductie van de landbouw en van andere sectoren, de inzet op doelsturing en een sterke gebiedsgerichte aanpak met in een beperkt aantal gebieden de mogelijke inzet van de instrumenten kavelruil of landinrichting. Gedeputeerde Staten zullen het Bouwstenendocument agenderen in het overleg met het Rijk voor nadere uitwerking, onder voorwaarde dat mogelijke uitwerkingen daarvan niet leiden tot vertragingen in de uitvoering van dit LOS, gericht op zo snel mogelijke vergunningverlening voor landbouw, wonen, energie en bedrijvigheid;
- Een landelijke aanpak die voorziet in een **evenredige bijdrage van andere sectoren** dan de landbouw, waaronder industrie, luchtvaart en wegverkeer, aan de reductie van de stikstofdeposities;
- **Intensivering van het overleg van het Rijk** met de Duitse en Belgische partners om voortdurend zicht te hebben op wat het buitenland gaat bijdragen aan de reductie van de stikstofdeposities in Limburg. Een voorbeeld is een voorverkenning in het kader van Interreg om de samenwerking van Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg met Nordrhein-Westfalen op het gebied van natuur en stikstof te intensiveren.



Figuur 2.5. Overzicht van de dalende stikstofdepositielijn (uitgedrukt in mol, per hectare, per jaar) met tussendoelen voor 2030 en 2035 per Natura 2000-gebied. In de gebieden met horizontale lijn ligt de stikstofdepositie nu al onder de beoogde stikstofdepositiewaarde. Zie bijlage 1 voor de cijfers en een nadere toelichting.

Hoofdstuk 3 Maatregelen en instrumenten

3.1 Categorieën van maatregelen en criteria voor programmering

Categorieën van maatregelen: van generiek tot gebiedsgericht

Om de doelen te halen zijn veel verschillende maatregelen en instrumenten nodig. Bij de uitwerking daarvan is een pallet aan maatregelen nodig variërend van generieke tot gebiedsgerichte maatregelen. Generieke maatregelen zijn maatregelen die het Rijk of de Provincie op basis van algemene instrumenten kan nemen en die gelden voor het hele of specifieke delen van het provinciale grondgebied, denk aan vrijwillige beëindigingsregelingen veehouderij of aanpassingen in emissienormen in regels en verordeningen. Gebiedsgerichte maatregelen zijn maatregelen die specifiek in en om Natura 2000-gebieden worden genomen en van gebied tot gebied kunnen verschillen, denk aan peilverhogingen, of het beperken van uitspoeling van nutriënten naar grond- en oppervlaktewater in en om Natura 2000-gebieden. Het onderscheid tussen beide maatregelen is niet hard; vele combinaties zijn mogelijk. Ook is de verhouding tussen beide typen maatregelen is niet vooraf te bepalen; het gaat om het kiezen van de juiste combinaties die moeten leiden tot het bereiken van de doelen.

In dit LOS is een eerste pakket van generieke en gebiedsgerichte maatregelen opgenomen, dat bijdraagt aan het bereiken van onze doelen. Eerst lichten we tien voornamelijk generieke maatregelen toe. Vervolgens is een pakket van gebiedsgerichte maatregelen voor elk van de 21 Natura 2000-gebieden uitgewerkt. Dit hele pakket is gebaseerd op eerste inzichten in de verwachte effectiviteit van maatregelen (zie par. 3.5). Bijsturing van het pakket zal regelmatig nodig zijn als uit monitoring van het doelbereik blijkt dat doelen niet worden gehaald (zie par. 4.4).



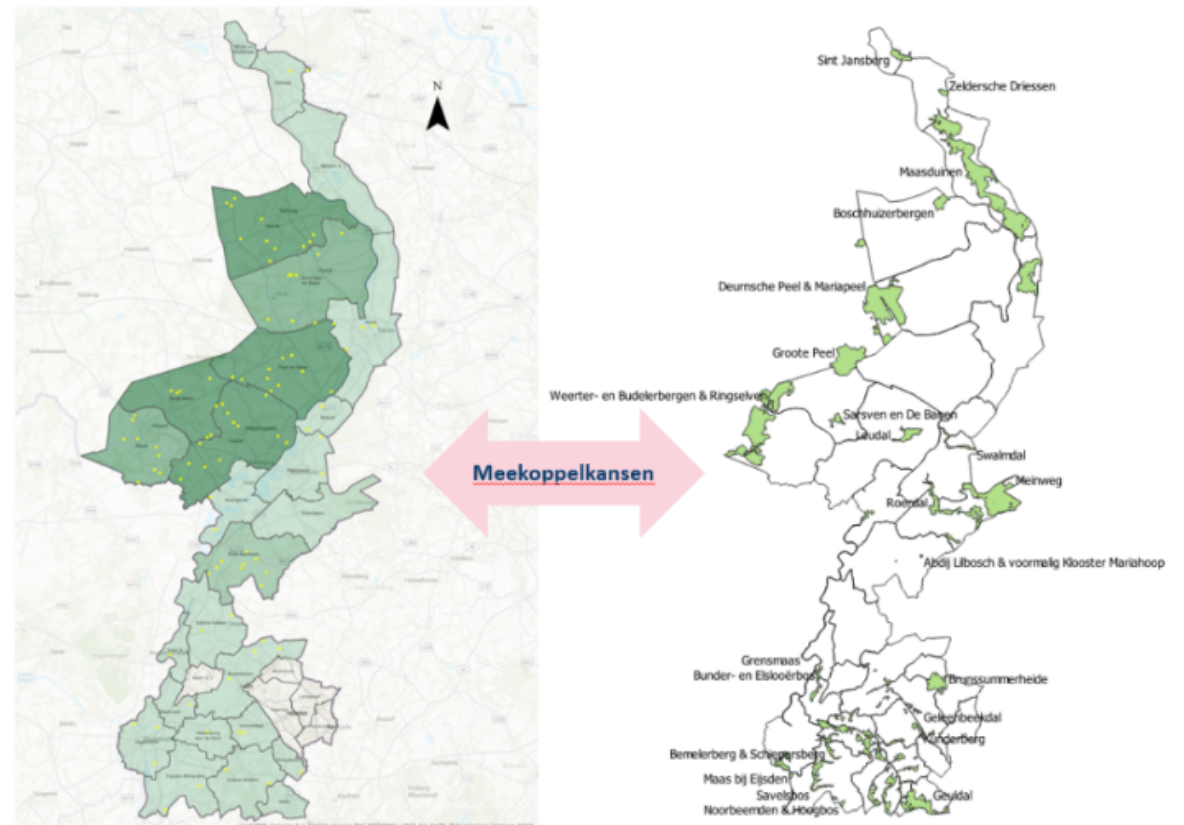
Figuur 3.1. Opbouw van het maatregelenpakket voor het LOS.

Binnen het LOS nemen we enkel maatregelen voor de emissie die plaatsvindt in onze eigen provincie. Daarnaast maken we inschattingen van de emissiereductie als gevolg van landelijk beleid, beleid van andere provincies en de stikstofaanpak in onze buurlanden. Door samenwerking, kennisuitwisseling en monitoring kan de ingeschatte reductie buiten onze provinciegrenzen meegerekend worden in de totale geborgde daling van de stikstofdepositie op onze natuurgebieden.

Hoofdcriteria voor programmering en fasering

We doen wat nodig is, maar niet alles kan al overal en tegelijk. We kiezen daarom voor een programmering en fasering van maatregelen en instrumenten om met de beperkt beschikbare middelen al op korte termijn de grootste bijdrage aan de doelen te kunnen leveren. Parallel zetten we ons in om meer middelen en capaciteit beschikbaar te krijgen. Voor de samenstelling en verdere uitwerking van het eerste pakket van maatregelen en instrumenten hanteren we drie hoofdcriteria:

- **Afrekenbaar doelbereik voor stikstof, natuur en water:** de mate waarin maatregelen invulling geven aan de vereiste daling in stikstofdeposities en urgentie voor natuurherstel in en om Natura 2000-gebieden in samenhang met de hiervoor noodzakelijke waterkwantiteits- en kwaliteitsmaatregelen die mede nodig zijn om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water;
- **Meekoppelkansen ontwikkelruimte economie en samenhang andere doelen en opgaven:** de mate waarin maatregelen kansen bieden voor vergunningverlening op korte termijn en bijdragen aan een samenhangende aanpak van natuur, bodem, water en klimaat. De stikstofruimte die vrijkomt moet eerst ten goede komen aan de natuur. Bij kansen voor vergunningverlening in een gebied wordt vervolgens eerst voorrang gegeven aan herstel van vergunningverlening voor positief geverifieerde PAS-melders, interimers en projecten die het gebiedsproces ondersteunen, denk hierbij bijvoorbeeld aan agrarische bedrijven die willen extensiveren of verplaatsen. Daarna volgt vergunningverlening voor al lopende projecten op het gebied van wonen, werken, energie en bereikbaarheid (zie ook maatregel over stikstofbank);
- **Snelle uitvoerbaarheid:** de mate waarin maatregelen al op korte termijn uitvoerbaar zijn op basis van ruimtelijke mogelijkheden, beschikbare financiële (Rijks)middelen en uitvoeringscapaciteit én het mede-eigenaarschap van initiatiefnemers om bij te dragen in de uitvoering.



Figuur 3.2. Mogelijke synergie rond Natura 2000-gebieden met vrijwillige beëindiging agrarische bedrijven (donkergroen = relatief veel) en PAS-melders (gele stippen).

3.2 Pakket van generieke maatregelen en instrumenten

Voor Limburg als geheel worden door het Rijk en/of de provincie tien maatregelen en instrumenten ingezet om bij te dragen aan de doelen voor het LOS.

1. Stikstofemissiereductie veehouderijbedrijven

Bronmaatregelen om de stikstofdeposities van veehouderijbedrijven te reduceren, zijn gericht op gehele of gedeeltelijke bedrijfsbeëindigingen, extensivering en het verminderen van stal- en veldemissies. Met het **vrijwillig verplaatsen of aankopen en geheel of gedeeltelijk beëindigen van veehouderijen** (met of zonder productierechten) wordt direct de uitstoot van stikstof gereduceerd en daarmee stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verminderd. Hiervoor worden diverse instrumenten ingezet, waaronder de 'Landelijke Beëindigingsregelingen Veehouderijlocaties' (Lbv, Lbv+), de 'Regeling provinciale maatregelen PAS-melders' (RPMP), de regeling 'Maatwerk gerichte aankoop en beëindiging van veehouderijbedrijven nabij natuurgebieden' (MGA-1) en 'Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties' (ook wel genoemd: 'Maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties' - MGB). Deze maatregelen dragen bij aan een aanzienlijke daling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Omdat deze regelingen gestoeld zijn op vrijwillige deelname wordt de daling in de stikstofdeposities pas zichtbaar op het moment dat veehouderijen daadwerkelijk hun bedrijfsactiviteiten aanpassen of beëindigen. Maar de borging van de maatregel is er al bij het sluiten van de overeenkomst.

In het 'Startpakket Nederland van het slot' van 25 april 2025 zijn door het huidige, demissionaire kabinet nog twee nieuwe regelingen aangekondigd. Dit zijn een 'Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderij' en een 'Extensiveringsregeling melkveehouderij' (zie kader in hoofdstuk 1). Beide regelingen worden op dit moment door het Rijk verder uitgewerkt.

Ervaringscijfers van de gerealiseerde provinciale Maatwerkgerichte beëindiging veehouderij (MGA1), laten een reductie zien van gemiddeld 5000 kg ammoniak per veehouderij. Op dit moment hebben zich op basis van de gepubliceerde LBV-regelingen 290 bedrijven in Limburg vrijwillig gemeld om mogelijk te stoppen of op een andere manier het bedrijf aan te passen. Als deze bedrijven daadwerkelijk stoppen, zou daarmee een stikstofemissiereductie van circa 1,5 Kton ammoniak worden gerealiseerd. Op basis van de gepubliceerde 'Nadere subsidieregels gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties provincie

Limburg' (MGB) is recent een belangstellingsregistratie opengesteld. Daarbij zijn 205 locaties gemeld, die vrijwillig mogelijk (geheel of gedeeltelijk) hun veehouderij willen beëindigen. Deze cijfers laten zien dat met vrijwillige, gehele of gedeeltelijke beëindiging van veehouderij een aanzienlijk deel van de vereiste stikstofemissie-reductie kan worden gerealiseerd.[13] De bijdrage aan de verlaging van stikstof-depositiewaarden in Natura 2000-gebieden kan wel nog variëren afhankelijk van de ruimtelijke spreiding van de stoppende agrarische bedrijven. Dit brengen we in de gebiedsgerichte aanpak in beeld. Om de Omgevingsverordening effectiever te maken, scherpen we deze op basis van dit LOS op de volgende punten aan:

De provincie Limburg heeft in de huidige Omgevingsverordening al regels voor **schonere stallen van veehouderijen** opgenomen. Nieuwe stallen moeten aan specifieke emissienormen (afhankelijk van gehouden diersoort) voldoen en in 2030 moeten alle stallen aan deze emissienormen voldoen. Uitgangspunt is om deze regels in de huidige collegeperiode te handhaven. Wel willen we samen met de sector onderzoeken of en welke regels verder aangescherpt kunnen worden, ook om eerder vergunningverlening mogelijk te maken. Als blijkt dat hiervoor mogelijkheden bestaan, doen we dat op een manier waarbij veehouderijen de tijd hebben om hun bedrijfsvoering hierop aan te passen. In samenhang hiermee verkennen we graag samen met de sector ook de mogelijkheden voor meer afvoer van dagverse mest naar een geconditioneerde opslag en mestverwerking. De Omgevingsverordening sluit in zoverre al aan op de Bouwstenennotitie van IPO-LTO (zie hoofdstuk 1) dat we uitgaan van een emissienorm per stalplaats, afhankelijk van diersoort. Dit gaat dus al richting doelsturing in plaats van middelsturing. Daardoor is het voor de ondernemer mogelijk om naast (innovatieve) stalsystemen ook met managementmaatregelen de emissienorm te halen. Uiteindelijk is daarvoor wel een goed emissiemeetsysteem noodzakelijk. Op dit moment moeten we nog uitgaan van het huidige emissie-erkenningsstelsel (op basis van RAV/NEN Emissielabels)

Om de Omgevingsverordening effectiever te maken, scherpen we deze op basis van dit LOS op de volgende punten aan:

- Bij de huidige bepaling in de Omgevingsverordening over de emissienormen per dierplaats (artikel 10.10) wordt het verbod opgenomen om de emissieruimte die op een bedrijf wordt vrijgespeeld én nodig is voor emissiereductie opnieuw in te zetten voor nieuwe stallen en/of meer dieren via interne of externe saldering. Op die manier wordt de vrijkomende stikstofruimte ten goede gesteld aan de natuur. Dat maakt het een 'passende maatregel'. De innovaties op grond van de verordening zijn dan vergunningsvrij, waardoor ondernemers voor het kunnen voldoen aan de verordening geen problemen meer hebben qua vergunningverlening;
- Daarbij wordt ook bekeken of het mogelijk is dat een ondernemer deze emissienormen (aanvullend) kan bereiken door het nemen van managementmaatregelen, mits geborgd, zodat deze onderdeel kunnen worden van een uitgewerkte vorm van doelsturing. Managementmaatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het gebruik van eiwitarm voer, additieven in voer, meer of minder weidegang (bv. in grondwaterbeschermings- en waterwingebieden), efficiëntere mesttoediening, extra rustgewassen en het verhogen aandeel klaver, vlinderbloemigen en kruidenrijk grasland. We onderzoeken hoe en op welk moment we deze maatregelen het beste kunnen vormgeven op weg naar meer doelsturing en hoe we deze maatregelen het beste handhaven;
- Aanvullend spannen we ons maximaal ervoor in of een bepaling kan worden opgenomen waarin wordt bepaald dat de emissieruimte die op een bedrijf wordt vrijgespeeld – voor een nog nader te bepalen deel – wel opnieuw kan worden ingezet voor uitbreiding. Voor deze wijziging in de bedrijfsvoering zal dan wel een vergunning moeten worden verleend, die getoetst moet worden aan additionaliteit. Emissieruimte die wordt gecreëerd door het nemen van maatregelen die boven de vereisten van de verordening uitgaan, zou wél al volledig ingezet kunnen worden voor nieuwe stallen en/of meer dieren via interne of externe saldering, op het moment dat additionaliteit kan worden aangetoond. Deze ruimte is dan immers niet nodig voor de benodigde stikstofreductie, omdat daarvoor andere maatregelen worden getroffen;
- We onderzoeken de mogelijkheden van het invoeren van een emissieplafond per bedrijf als eerste stap op weg naar meer doelsturing (zie ook maatregel 8).

Op basis van natuurvergunningen van de provincie en omgevingsvergunningen van gemeenten is er in de praktijk vaak sprake van vergunde ruimte die niet benut wordt. Deze ruimte zorgt ervoor dat emissiestijgingen kunnen optreden als die ruimte wel gebruikt gaat worden. Deze emissiestijgingen zouden de emissiereductie als gevolg van de maatregelen in dit LOS weer tenietdoen. Om dit te voorkomen en de daling te borgen, bekijken we met de sector hoe groot deze latente ruimte bij agrarische bedrijven is en of en hoe deze latente ruimte verwijderd of beperkt kan worden. Dit doen we allereerst door regels vast te stellen over hoe om te gaan met 'slapende vergunningen' en niet-gerealiseerde dierenverblijven. Ook leggen we het moment vast waarop latente vergunningsruimte uiterlijk benut moet zijn (realisatietermijn). Indien er sprake is van projecten met een beperkte looptijd en tijdelijke stikstofuitstoot, werken we ook met vergunningen met een beperkte looptijd om nieuwe latente ruimte te voorkomen.

In de 'Beleidsregels Salderen' gaan we vastleggen hoe we omgaan met latente ruimte bij extern en intern salderen. Salderen is dan niet mogelijk met niet-gerealiseerde en/of niet benutte ruimte. Hierin worden vergelijkbare regels voor de industrie vastgelegd. Bij de uitwerking is het belang om de definitie van de begrippen 'niet-gerealiseerd' en 'niet-benut' helder te hebben en goed vast te leggen. Voor de agrarische sector is het van belang dat dit in ieder geval geen ruimte betreft die noodzakelijk is voor de lopende en op korte termijn voorziene bedrijfsvoering, waarbij de lopende bedrijfsvoering wordt beoordeeld over een periode van in ieder geval drie jaar. Samen met de sector werken we dit verder uit.

Naast vrijwillige beëindigingen van veehouderij en het verder beperken van stalemissies is het nodig om in de directe omgeving van Natura 2000-gebieden aanvullende stikstofreductiemaatregelen te treffen. Dit doen we door in de Omgevingsvisie **zones rondom Natura 2000-gebieden** in te stellen, waar via de Omgevingsverordening beperkingen worden gesteld aan het grondgebruik en aan activiteiten die in deze zones plaatsvinden. Per Natura 2000-gebied wordt in een gebiedsproces nog uitgewerkt hoe groot de zone moet zijn om via een geborgde aanpak onze wettelijke doelen te halen, afhankelijk van de opgaven per gebied en de lokale situatie. Ook in het Bouwstenendocument van IPO-LTO (zie hoofdstuk 1) is opgenomen dat het nemen van extra maatregelen in zones in de directe omgeving van stikstofgevoelige habitats - onder voorwaarden - effectief kan zijn. Voor de Natura 2000-gebieden in De Peel gaan we ervan uit dat voor stikstofemissiereductie een zone van maximaal 500 meter nodig is. Samen met de Veluwe hoort De Peel tot de landelijke prioriteiten voor de stikstofaanpak. Uiteindelijk zullen via de Omgevingsverordening in de zones rondom alle Natura 2000-gebieden beperkingen worden gesteld aan het grondgebruik en de activiteiten die in deze zones plaatsvinden voor alle sectoren. Voor de landbouw gaat het - wat stikstofreductie betreft - om de aanwending van dierlijke mest en kunstmest. Deze regels gaan gelden voor alle landbouwsectoren, zowel akkerbouw, tuinbouw als veehouderij. Bij de uitwerking van deze regels verkennen we hoe deze een extensivering van de landbouw in specifieke gebieden mogelijk blijven maken als we de wettelijke doelen daarmee kunnen halen. We creëren duidelijkheid voor ondernemers door deze maatregelen voor bemesting nu aan te kondigen, al moeten de aard en intensiteit van deze regels nog worden uitgewerkt. Bij het bepalen van de datum waarop maatregelen gaan gelden, houden we rekening met de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen voor agrarische ondernemers en met reële termijnen waarbinnen sectoren zich kunnen aanpassen. In samenhang hiermee wordt in beeld gebracht op welke manieren kan worden voorzien in geborgde compensatie van de waardedaling van gronden, extra kosten en schades, bijvoorbeeld in de vorm van de wettelijke nadeelcompensatie, vervangende grondposities, etcetera. Het uitkeren van vergoedingen voor nadeelcompensatie aan derden als gevolg van dit LOS geldt ook voor maatregelen die we buiten de overgangsgebieden - in de groenblauwe landbouwzone - treffen. Daarnaast ontwikkelen we in de POVI beleid om grote pieken in de belasting van de overgangszones te verminderen. Met het aankondigen van deze maatregelen met reële termijnen voor aanpassing willen we tijdig duidelijkheid creëren voor ondernemers om investeringskeuzes te kunnen maken: Wat betekent deze locatie voor mijn toekomstige bedrijfsvoering? Welke investeringen wil en kan ik op deze plek doen? Welke gewassen zijn geschikt om te telen op deze plek?

Parallel aan deze maatregelen gaan we ook de '**Beleidsregels salderen Provincie Limburg 2024**' aanpassen. Doordat met de recente uitspraken van de Raad van State intern salderen - net als extern salderen - vergunningplichtig is, is het ook mogelijk om hier beleid op te maken. Net als voor extern salderen zullen dan ook voor intern salderen nadere regels in de beleidsregels worden opgenomen. De huidige beleidsregels voorzien bij extern salderen in een afroaming van de emissierechten van 30%. Onze inzet is om dit te verhogen. Voor zowel extern als intern salderen zullen we in de beleidsregels opnemen hoe we omgaan met latente ruimte, zoals hierboven toegelicht, om de beoogde daling te borgen.

Uit onderzoek van de Wageningen Universiteit blijkt dat het verkleinen van de veestapel als gevolg van de ingezette bedrijfsbeëindigingsregelingen, een effectieve implementatie van emissiearme stallen en het verminderen van de bemesting al een belangrijke bijdrage leveren aan het doelbereik (WUR, 2024). De Provincie zal toezicht en handhaving op de bestaande en verder aan te scherpen regels in de Omgevingsverordening gaan intensiveren om het beoogde doelbereik te borgen door ervoor te zorgen dat de regels ook worden nageleefd (zie verder maatregel 10).

Hoewel de landbouw van alle bronnen in Limburg de grootste bijdrage levert aan de stikstofdepositie in Limburg (zie figuur 1.1), is de stikstofdepositie in de afgelopen decennia al fors gedaald door de inspanningen die veel landbouwbedrijven hebben geleverd (met circa 65 procent ten opzichte van 1990). Zonder die inspanningen stonden we nu voor een nog grotere opgave. We willen de kennis en ervaringen van de sector die daarbij zijn opgedaan, benutten om met deze maatregelen de volgende stap in stikstofemissiereductie te kunnen zetten.

2. Stikstofemissiereductie industrie en andere sectoren

Stikstofemissiereductie is een complexe en brede opgave die een aanpak vergt die breder gaat dan alleen maatregelen voor de landbouw. Als provincie willen wij dat iedere sector hieraan - naar evenredigheid van de emissies - een bijdrage gaat leveren. Het gaat naast de landbouw dan ook om de industrie, de mobiliteitssector en de woning- en utiliteitsbouw. Met flankerend beleid zetten we erop in dat ook deze sectoren bijdragen aan de stikstofemissiereductie. Maatregelen die we - samen met onder meer gemeenten en het Rijk - oppakken en/of stimuleren zijn onder meer de elektrificatie van het busvervoer, binnenvaart, programma's als Limburg Bereikbaar, investeringen in de energietransitie en verdere verduurzaming van grote industriële sites zoals Chemelot en van de gebouwde omgeving.

Om te komen tot een evenredige bijdrage van diverse sectoren aan de reductie van stikstof heeft het kabinet sectordoelen opgesteld voor de sectoren industrie en energie, mobiliteit en landbouw. Voor industrie en energie is het doel om in 2030 een verdere emissiereductie van 38 procent ten opzichte van 2019 te realiseren.

Om te komen tot dit doel werken de ministeries van Klimaat en Groene Groei (KGG) en Infrastructuur en Waterstaat (I&W) samen met bevoegde gezagen, waaronder de provincie Limburg, aan de **piekbelasters-aanpak industrie**. Deze nationale aanpak richt zich eerst op 35 industriële bedrijven in Nederland, waarvan er vijf gevestigd zijn in Limburg, te weten: Rockwool, Chemelot Site Permit, RWE Generation NL, O-I Manufacturing Netherlands en Sappi Maastricht. Binnen deze aanpak wordt ook gekeken naar de bovenwettelijke reductie van de ammoniakuitstoot. Bij alle industriële piekbelasters worden de aanscherpingsmogelijkheden van de huidige vergunningen verkend.

In Limburg heeft deze aanpak tot nu toe geleid tot afspraken met Rockwool over het toepassen van een alternatief bindmiddel, en met Rockwool, OCI en Fibrant (beiden Chemelot) over het toepassen van nageschakelde technieken ten behoeve van het afvangen van ammoniak uit uitlaatgassen. Het Rijk heeft hiervoor respectievelijk € 11,3 miljoen en € 54 miljoen Euro subsidie beschikbaar gesteld. In totaal moeten deze projecten leiden tot een reductie van de stikstofuitstoot van respectievelijk 42.000 kilogram en 216.000 kilogram per jaar.

Omdat stikstof- en CO₂-reductie vaak hand in hand gaan bij industriële bedrijven, wordt vanuit de piekbelastersaanpak nauw samengewerkt met de maatwerkafspraken verduurzaming industrie. Het ministerie van KGG en de provincies werken samen met de bedrijven om te komen tot bindende afspraken voor het reduceren van bovenwettelijke CO₂-uitstoot. In Limburg betreft het de maatwerktrajecten met AnQore, OCI, Fibrant, Cosun en Smurfit Westrock Roermond Papier. Hierbij worden naast CO₂-reductie ook concrete afspraken gemaakt over verbetering van de leefomgeving, waarbij er in het bijzonder aandacht is voor het realiseren van stikstofreductie. Tot slot hebben diverse Limburgse industriële bedrijven - waaronder SAPPI Maastricht, Aviko Lomm, Rockwool, Smurfit Westrock Roermond Papier - investeringsbeslissingen genomen voor het grootschalig elektrificeren van productieprocessen. De vervanging van fossiele brandstoffen door elektriciteit zorgt voor een grote stikstofreductie.

We bezien samen met het Rijk voor andere grote uitstoters welke maatregelen hier getroffen kunnen worden. Door een grote diversiteit in bedrijfsprocessen zal dat merendeels maatwerk zijn, dat ook via de gebiedsprocessen wordt opgepakt. Er is in de sectoren een grote samenhang met de reductie die plaatsvindt door water-, klimaat- en energieopgaven uit nationale en Europese wet- en regelgeving.

Om een beter beeld te krijgen van wat alle bronnen en maatregelen kunnen bijdragen aan de stikstofdepositiereductie in Limburg zal de provincie deze bronnen en maatregelen inventariseren in Limburg, in aangrenzende provincies en in het buitenland. Zo kan blijvend inzichtelijk worden gemaakt welk aandeel van de landbouw aan de emissiereductie wordt gevraagd in relatie met de bijdragen van andere sectoren in Limburg, andere provincies en het buitenland.

3. Voortzetting en intensivering herstelmaatregelen natuur en water

Op het gebied van natuur en water is al veel provinciaal beleid ontwikkeld dat nu in uitvoering is. Deze uitvoering wordt voortvarend voortgezet. In het 'Limburgs Natuurprogramma 2023-2030' is uitgewerkt hoe de provincie invulling geeft aan de uitvoering van het natuurbeleid. Als onderdeel van dit programma zet de provincie onder meer in op de afronding van de realisatie van het Nationaal Natuurnetwerk in Limburg, op herstel en versterking van Natura 2000-gebieden en op een efficiëntere bescherming van beschermde soorten. Uitvoering van de maatregelen in de Natura 2000-beheerplannen en de Natuurdoelanalyses vormt hiervoor de basis. Deze inzet is ook overgenomen in het beleidskader 'Perspectief voor

het Landelijk gebied'. In het 'Provinciaal Waterprogramma 2022-2027' is het beleid op het gebied van hoogwaterbescherming, watersysteem, waterkwantiteit en waterkwaliteit vastgelegd. Het Waterprogramma geeft regionaal uitwerking aan onder meer de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn. Onderdelen van het beleid voor natuur en water werken onder meer door via de Omgevingsverordening waarin regels over landgebruik worden uitgewerkt en verder aangescherpt

Om verslechtering van natuurwaarden te stoppen is herstel van de natuur zelf nodig. Dit gebeurt door twee typen maatregelen. Ten eerste door afronding van het Nationaal Natuurnetwerk in Limburg, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. Hierbij hoort ook het verbinden van de natuurgebieden om uitwisseling van populaties van soorten te verbeteren en daarmee de genetische diversiteit te borgen. Nieuwe natuur gaat ons helpen om de Natura 2000-instandhoudingsdoelen en de doelen van de Natuurherstelwet te realiseren.

Ten tweede door gebiedsgericht effectgerichte en herstelmaatregelen te treffen. Dit zijn maatregelen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de bestaande natuur verbetert en de effecten van stikstofemissie en andere drukfactoren worden opgeheven of verminderd zolang deze drukfactoren nog niet volledig zijn opgeheven. In de Natura 2000-gebieden zijn al veel herstelmaatregelen uitgevoerd; om aanvullende herstelmaatregelen effectief te laten zijn moeten die drukfactoren worden aangepakt (waaronder stikstof, waterkwantiteit, waterkwaliteit etc).

Voor herstel van de natuur worden de volgende categorieën van maatregelen genomen, die in het pakket gebiedsgerichte maatregelen per Natura 2000-gebied verder zijn uitgewerkt als basis voor de gebiedsgerichte uitvoering (zie bijlage 2):

- Realiseren van het restant van de ontwikkelopgave natuur bestaande uit 817 ha herwaardering en 980 ha inrichting van natuurgebieden (stand van zaken op 1 januari 2025), uiterlijk in 2027 (op basis van Natuurpactafspraken) of in 2030 (op basis van GS-nota van februari 2025);
- Realiseren van circa 1.300 ha natuur in en om Natura 2000-gebieden om lokaal doelbereik te garanderen in 2030. Deze inzet kan deels overlappen met de ontwikkelopgave voor het Nationaal Natuurnetwerk. We hanteren hiervoor de uitgangspunten uit ons Coalitieakkoord, waaronder 'verwerving en inrichting op basis van vrijwilligheid'. We willen als provincie ook geen nieuwe Natura 2000-gebieden realiseren. Het beschermingsregime van natuur buiten de Natura 2000-gebieden zal worden uitgewerkt als onderdeel van de zonering van het landelijk gebied in de nieuwe Omgevingsvisie op basis van gebiedsgericht maatwerk;
- Realiseren van maatregelen in de Natura 2000-gebieden om de natuurkwaliteit te verbeteren, gebaseerd op de Natuurdoelanalyses en op de Natura 2000-beheerplannen;
- Realiseren van verbindingzones tussen Natura 2000-gebieden;
- Aanpakken van de 'run-off' punten richting Natura 2000-gebieden, die zorgen voor erosie en inspoeling van nutriënten in natuurgebieden en daarmee het natuurherstel en de waterkwaliteit beïnvloeden;
- Aanvullend realiseren van 11.100 ha agrarisch natuurbeheer, met name in de Groenblauwe landbouwzone, uiterlijk in 2030;
- Realiseren van structurele extensieve landbouwgronden in de omgeving van Natura 2000-gebieden, met een kwalitatieve verplichting als borging, alleen onder de randvoorwaarde dat daar een formele (rijks)verplichting voor is. Een kwalitatieve verplichting voor een gedeeltelijke afwaardering is vanwege regels over Staatssteun niet toegestaan.

Naast reductie van stikstof is het **herstel van de hydrologie** een belangrijke factor om te komen tot natuurherstel. We zetten met voorrang in op maatregelen die een hogere grondwaterspiegel realiseren in overgangszones rondom Natura 2000-gebieden. Op basis van hydrologische analyses, de Natuurdoelanalyses en Natura 2000-beheerplannen hebben we de opgave en mogelijke maatregelen per gebied steeds scherper in beeld (zie eerste overzicht maatregelen per Natura 2000-gebied in bijlage 2). Afhankelijk van de gebiedsopgave wordt in de gebiedsprocessen en gebiedsprojecten uitgewerkt welke van de volgende maatregelen (niet limitatief) worden getroffen om de hydrologie van Natura 2000-gebieden te herstellen:

- Stoppen of beperken van de berekening met grond- en oppervlaktewater;
- Verhogen van de stuwpiepen, en deze vast te leggen in de Keur van het Waterschap;
- Verwijderen van drainages, het aanpassen van drainages en het stellen van eisen aan nieuwe drainages (alleen in gebieden waar dit nog kan worden toegestaan);
- Verwijderen, verondiepen of verplaatsen van sloten;
- Vergroten van de sponswerking van de bodem waardoor water minder snel wordt afgevoerd;
- Specifiek voor het Heuvelland: het stoppen van 'run off' waardoor voorkomen wordt dat verrijkt landbouwwater in het Natura 2000-gebied terechtkomt tijdens zware regenbuien;
- Beperken van de bemesting in intrekgebieden rondom Natura 2000-gebieden (zie maatregel 1), waarbij we nagaan hoe deze beperkingen in specifieke gebieden een extensivering van de landbouw niet hinderen.

4. Voortzetting én - waar nodig - uitbreiding Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

Sinds 2016 zijn in Limburg al goede resultaten geboekt met Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). De ambities van dit programma zijn gericht op het herstel en behoud van belangrijke doelsoorten en leefgebieden in en om agrarische gebieden en bijdragen aan verduurzaming van de landbouwsector. Het gaat dan vooral om agrarische gebieden in de groenblauwe landbouwzone. Concrete maatregelen zijn tot nu toe bijvoorbeeld genomen ter verbetering van leefgebieden van akker- en weidevogels, zoogdieren en insecten, de invulling van overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden en het herstel van landschapselementen als hagen, bomen en graften (terrassen die een helling onderbreken en daardoor erosie tegengaan).

Het kabinet heeft in het Regeerprogramma vanaf 2026 500 miljoen Euro per jaar gereserveerd voor 'Agrarisch natuurbeheer' (ANB) in Nederland. Doel van het kabinet is om landbouwers te belonen voor hun bijdrage aan natuur-, water- en klimaatdoelen met langjarige contracten op basis van marktconforme vergoedingen. Hiermee kan het verdienmodel van blijvende agrarische ondernemers worden ondersteund. Met deze extra rijksmiddelen wordt het naar verwachting mogelijk om de al bestaande Limburgse aanpak voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer verder uit te breiden, zowel in aantal hectares als in intensivering van het beheer. We willen agrarisch natuurbeheer vooral inzetten in de Groenblauwe landbouwzone en met voorrang in prioritaire gebieden. Vooruitlopend op de uitwerking van de Rijksregelingen heeft de provincie in samenwerking met het 'Agrarisch collectief Natuurrijk Limburg' (CNL) al een voorstel uitgewerkt voor de prioriteiten voor de besteding van de extra middelen. Het voorstel is om daarbij voorrang te gaan geven aan vijf prioritaire thema's: verbetering omstandigheden voor broedende akker- en weidevogels, verbetering leefgebieden voor hamsters, maatregelen in zones rond Natura 2000-gebieden (voor waterafhankelijke natuur), maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden en maatregelen gericht op erosiebeperking op steile hellingen. Van deze maatregelen dragen de maatregelen in zones rond Natura 2000-gebieden en voor erosiebeperking bij aan herstel van stikstofgevoelige natuur. Deze maatregelen krijgen in dit LOS voorrang.

5. Zonering van het landelijk gebied in herzien POVI

De agrarische sector is belangrijk voor de Limburgse economie, voor onze voedselproductie en - als belangrijkste gebruiker én beheerder van ons buitengebied - voor de beleving van ons cultuurlandschap. De uitdaging is om nu en in de toekomst ruimte te maken om duurzaam en gezond voedsel te kunnen produceren passend binnen de natuurlijke draagkracht en identiteit van gebieden. Maar ook om de beste landbouwgronden te beschermen voor beperkingen die ontstaan door de toevoeging van nieuwe ruimtelijke opgaven. In een herziening van de POVI zal daarom duidelijker worden aangegeven welke ontwikkelrichtingen voor de landbouw in welke delen van het landelijk gebied perspectief bieden voor agrarische ondernemers. In de POVI bereidt de provincie het aanwijzen van verschillende zones voor in het landelijk gebied. Door onderscheid te maken in verschillende zones wordt ook meer duidelijkheid gegeven over de mogelijkheden en voorwaarden waaronder ruimte wordt geboden aan diverse vormen van landbouw. In de herziene POVI worden drie typen landelijk gebied onderscheiden waarin bepaalde vormen van landgebruik wel of niet en onder welke voorwaarden een plek kunnen krijgen. Het gaat om 'primair landbouwgebied', 'verweingsgebied' en 'groenblauwe landbouwzone' (zie toelichting in kader).

Onderdeel van de 'groenblauwe landbouwzone' zijn overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden. Deze overgangsgebieden zijn nu nog indicatief aangegeven in het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie op basis van de opgaven stikstof en water. De begrenzing van de overgangsgebieden wordt nader uitgewerkt. Voor deze overgangsgebieden zal via gebiedsprocessen én met een nadere onderbouwing van welke maatregelen nodig zijn voor een geborgde stikstofreductie en natuurherstel (additionaliteit) per gebied worden bepaald hoe groot de zone moet zijn, afhankelijk van de opgaven per gebied en de lokale situatie. De uiteindelijke omvang (wat stikstof betreft vallend binnen de huidige indicatief aangegeven overgangsgebieden) en de uiteindelijke regulering worden vastgelegd door gebiedsgerichte aanpassing(en) van de Omgevingsverordening. Dit is mogelijk op het moment dat de (effecten van de) maatregelen goed onderbouwd zijn en er financiële middelen beschikbaar zijn.

De voorgestelde ruimtelijke indeling van landbouwgebieden is nu opgenomen in een ontwerp herziening van de POVI. Op basis van de zienswijzen zal in maart 2026 de definitieve herziening ter vaststelling aan Provinciale Staten worden aangeboden. De indeling in drie typen landbouwgebied, inclusief de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, wordt na vaststelling in de POVI vertaald in gebiedsgerichte aanpassingen van de Omgevingsverordening. Bij de vertaling naar de Omgevingsverordening gaat het onder meer over het aanpassen en/of opnemen van de begrenzingen van de verschillende gebieden en om de vaststelling van regels die voor verschillende gebieden gaan gelden. Bij de doorvertaling wordt ook verkend of en met welke instrumenten kan worden voorkomen dat het landgebruik ná eventuele agrarische bedrijfsbeëindiging in kwetsbare gebieden negatiever bijdraagt aan het doelbereik voor natuur en water dan

vóór bedrijfsbeëindiging. Nagegaan wordt of hiervoor ook privaatrechtelijke mogelijkheden bestaan (bijvoorbeeld via voorwaarden in de beëindigings-regelingen). De aanpassingen in de Omgevingsverordening worden verder ondersteund door de inzet van het provinciaal grondbeleid (met instrumentenkoffer) en door subsidieregelingen voor aanpassing van het landgebruik.

Toelichting op typen landbouwgebieden in herziening POVI

In de voorgenomen 'Primaire landbouwgebieden' is landbouw de dominante functie binnen de wettelijk vastgelegde milieuruimte. De regels voor de landbouw vanuit milieu en water zijn in deze gebieden beperkt, vergeleken met de andere delen van het landelijk gebied. Een aantal algemeen geldende regels voor de landbouw (bijvoorbeeld gericht op ammoniakemissie dierenverblijven en geitenhouderijen) gelden ook hier, net als bijvoorbeeld regels voor grondwaterbescherming waar dat nodig is voor drinkwaterwinning.

In de voorgenomen '**Verwevingsgebieden**' rondom stedelijke gebieden en regionaal verzorgende kernen is er ruimte voor een verbrede landbouwonwikkeling die past bij stad-land-uitloopzones met diensten voor de stad en aanvaardbare risico's voor het leefklimaat. In bestaande bebouwde gebied is er alleen ruimte voor kleinschalige, niet milieubelastende landbouw die past bij een aanvaardbaar leefklimaat.

In de voorgenomen '**Groenblauwe landbouwzone**' streven we naar een groenblauwe landbouw, die zoveel mogelijk extensief, natuurinclusief en 'watervriendelijk' is. In deze zones kunnen beperkingen worden gesteld aan bemesting, het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het onttrekken van grond- en oppervlaktewater. De Groenblauwe landbouwzone is geen uniforme zone, maar kent acht verschillende gebieden met elk eigen doelen, beleid en instrumenten. Er wordt onderscheid gemaakt in maasvallei, beekdalen, natte laagten, droogdalen, steilere hellingen, intrekgebieden Natura 2000-gebieden, ecologische verbindingzones en overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden. Voor al deze gebieden wordt ingezet op heldere doelen per deelgebied, stimulerende maatregelen en financiële middelen ter ondersteuning van de transitie van de landbouw. De mogelijkheden en middelen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer worden in deze gebieden ingezet.

Binnen het **Natuur Netwerk Limburg** is er alleen nog ruimte voor landbouw die gericht is op behoud en versterking van dit netwerk.

6. Inzet provinciaal grondbeleid

Verandering grondgebruik en nieuwe landbouwstructuur

Grond- en vastgoedbeleid is een middel waarmee de provincie invulling kan geven aan haar (ruimtelijk-fysieke) taken en doelen. Het in bezit hebben van de juiste (ruil-) gronden is ook één van de sleutels voor een succesvol LOS en draagt bij aan een geborgde aanpak. De inzet van ons provinciale grondbeleid, met de bijbehorende instrumenten, is daarmee van wezenlijk belang om perspectief te bieden aan agrariërs en zo bij te dragen aan de realisatie van de doelen uit het LOS.

Veel ambities en maatregelen uit het LOS vragen om een verandering van het huidige grondgebruik in het landelijk gebied en daarmee ook om een hernieuwde landbouwstructuur, met name rondom de focusgebieden. Voor het uitvoeren van die maatregelen is de beschikbaarheid van grond (in de nabijheid van projecten) vaak een voorwaarde. Gronden kunnen direct worden ingezet voor de uitvoering van maatregelen, danwel indirect onderdeel zijn van een ruilproces. Voor beide varianten is het noodzakelijk te weten welke maatregelen op welke locaties zijn voorzien. Met de geregistreerde belangstelling van veehouders om te stoppen met hun activiteiten wordt de dynamiek op de grondmarkt mogelijk groter en komt er daarom mogelijk meer grond op de markt beschikbaar. Vooruitlopend op nader uitgewerkte gebiedsprogramma's kan de keuze worden gemaakt om in een vroeg stadium anticiperende gronden aan te kopen voor deze programma's om kansen in de gebieden te grijpen en ook meer regie te krijgen op basis van grondposities.

Actiever grond- en vastgoedbeleid: meer anticiperende aankopen

Op 21 juni 2024 hebben Provinciale Staten de Nota Grond- en vastgoedbeleid vastgesteld (Statenvoorstel G-24-022). Met de vaststelling van deze kaderstellende nota wordt duidelijkheid en transparantie geboden hoe de provinciale rol- en instrumentkeuze tot stand komt. Met als doel om de taken en doelen zoals beschreven in het huidige coalitieakkoord en de acht beleidskaders te realiseren. Voor een nadere concretisering van het grondbeleid is de Uitvoeringsstrategie Grond- en vastgoedbeleid opgesteld en vertrouwelijk gedeeld met Provinciale Staten. We zetten daarbij met name in op het instrument anticiperende aankopen. Onlangs hebben Provinciale Staten ingestemd met de ophoging en verbreding van het krediet Anticiperende aankopen (G-24-022 d.d. 19 september 2025).

Stap 1: Realiseren actiever beleid en uitvoeringsstrategie

De eerste stap is om het ingezette actievere beleid tot uitvoering te brengen. Daarbij wordt ingezet op de volgende sporen:

- *Inzet provinciale grondvoorraad voor natuuropgave en LOS*

Daar waar onze huidige grondvoorraad kan bijdragen aan de doelen van het beleidskader 'Perspectief voor het landelijke gebied' en dit LOS, zetten wij deze ook daadwerkelijk in. In 2026 zal er een nieuwe notitie grondportefeuille worden voorgelegd. Hiervoor wordt ook de grondvoorraad tegen het licht gehouden om te bezien, of en welke gronden in aanmerking kunnen komen om een bijdrage te leveren aan het beleidskader 'Perspectief voor het landelijke gebied' en het LOS in het bijzonder;

- *Anticiperende aankopen*

Om de natuuropgave te realiseren wil de provincie haar grondvoorraad vergroten door strategische en gelegenheidsaankopen van gronden en locaties. Hiervoor is het krediet anticiperende aankopen beschikbaar gesteld. De huidige Uitvoeringsstrategie Grond- en vastgoedbeleid 2.0 en het Statenvoorstel anticiperende aankopen (G-24-022 d.d. 19 september 2025) vormen de basis voor de inzet van het krediet anticiperende aankopen. Voor het LOS is de opgave voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN) onderdeel van de uitvoeringsstrategie en het krediet anticiperende aankopen. De strategie is om zoveel mogelijk in te zetten op zelfrealisatie door de grondeigenaren (bijvoorbeeld via de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap - SKNL). Daar waar zelfrealisatie niet wenselijk of mogelijk is, worden vervangende gronden aangeboden aan de grondeigenaren. Hiervoor zijn 500 hectare aan ruilgronden nodig voor de natuuropgave. Het hebben van courante ruilgronden nabij gewenste ontwikkellocaties is van wezenlijk belang voor een langetermijnperspectief voor de agrariërs en noodzakelijk voor het maken van de ruimtelijke puzzel voor de realisatie van de gewenste ontwikkelingen. Daar waar mogelijk zal naast het krediet anticiperende aankopen ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de Nationale Grondbank biedt;

- *Verkenning instrumenten (vrijwillige) kavelruil en (wettelijke) herverkaveling*

Met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is het instrumentarium voor kavelruil en landinrichting opnieuw gepositioneerd als opvolger van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Ook bij de inzet van het instrument Landinrichting is het uitgangspunt vrijwilligheid en consensus. Daarom dient het te organiseren planproces volop ruimte te bieden voor adequate participatie en dialoog. Er hoeft in het beginstadium nog geen keuze te worden gemaakt voor de wettelijke of vrijwillige variant. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden kan later in het proces een keuze worden gemaakt. Om de belangen van een grote groep agrariërs te borgen, kan bijvoorbeeld gekozen worden voor de wettelijke variant. Als het een kleine groep stakeholders betreft en het draagvlak 100 procent is, kan gekozen worden voor de vrijwillige variant. De provincie streeft ernaar om samen met de grondeigenaren en op basis van wederzijds vertrouwen te werken aan een succesvolle herverkaveling. Enerzijds om de agrariërs hernieuwd perspectief te bieden en anderzijds om de maatschappelijk gewenste doelen te kunnen realiseren. Op deze manier wordt de kans op succes vergroot. Bij gebiedsprocessen is vertrouwen cruciaal. Handelingen van buitenaf die leiden tot druk op het proces zijn daarbij ongewenst;

- *Samenwerking, met name in de vier focusgebieden van het LOS*

Het provinciaal grondbeleid zet ook in op samenwerking met onze gebiedspartners. De provincie wil het grondbeleid in goede samenwerking met gemeenten, waterschap en terrein behorende organisaties afstemmen. Zo kunnen wensen, initiatieven en kansen in gebieden vroegtijdig worden opgespoord, uitgewisseld en op elkaar worden afgestemd. Dat vraagt om een herijking van de overlegstructuur in verschillende gebieden. Na vaststelling van het LOS zal de provincie vanuit het LOS het initiatief nemen om samen met gebiedspartners te verkennen welke overlegstructuren nodig zijn.

Stap 2: Versnelling en verbreding huidige uitvoeringsstrategie voor LOS

De omvang van de provinciale grondbehoefte voor het LOS zal duidelijk worden bij de uitwerking van de gebiedsprogramma's via de gebiedsgerichte aanpak. Ook is er dan inzicht in de rolverdeling tussen de gebiedspartners, de fasering en de meekoppelkansen met andere opgaven. Als dit duidelijk is, zal de uitvoeringsstrategie grond- en vastgoed worden geactualiseerd. Op basis daarvan is nadere besluitvorming nodig voor het krediet anticiperende aankopen, voor de benodigde extra beleidsmiddelen (onder andere voor afwaarderingkosten, nadeelcompensatie en inrichtingskosten) en organisatorische aspecten. Voor de besluitvorming is het ook van belang om dan inzicht te hebben in de gevolgen voor de lokale en/of regionale grondmarkt, bijvoorbeeld als het gaat om ontwikkelingen in vraag en aanbod, de prijsontwikkelingen in specifieke gebieden en/of segmenten, de invloed van prijsontwikkelingen op de vermogenspositie van blijvers, etcetera. Dit vormt onderdeel van het onderzoek naar de sociaal-economische effecten. Tot slot wordt dan ook bezien of de provincie andere instrumenten gaat inzetten (bijvoorbeeld langjarige pacht en/of instrument erfpacht). Hierbij geldt dat steeds gezocht wordt naar het best passende instrument voor de betreffende casus (bijvoorbeeld een afweging tussen een regeling, overeenkomst of kwalitatieve verplichting) waarbij de insteek is dat privaatrechtelijke afspraken niet strenger zijn dan wet- en regelgeving.

7. Intensivering van de ondersteuning van 'blijvers' voor verduurzaming, innovatie en perspectief voor de landbouw

De Limburgse stikstofaanpak kiest nadrukkelijk voor een offensieve koers, waarin niet alleen reductie van stikstof centraal staat, maar vooral ook het bieden van toekomstperspectief voor de agrarische sector. Limburg wil voorop lopen in een aanpak die recht doet aan zowel natuurherstel als de kracht van onze boeren. We zetten vol in op een open en directe benadering waarin we duidelijkheid willen bieden over wat wel en niet meer kan én de agrariër de ruimte willen geven een centrale rol te kunnen spelen in de gebiedsgerichte transitie. In die transitie vervullen de jonge blijvers een belangrijke rol; zij kunnen als koplopers de weg wijzen in hoe de landbouw van de toekomst concreet vorm krijgt in Limburg.

Voor agrariërs die vooroplopen in de transitie naar een duurzame landbouw creëren we ruimte om op duurzame wijze te kunnen blijven boeren. Blijvers dragen bij aan het beheer van natuur en landschap, de regionale economie en de voedselvoorziening. Zij krijgen daarom de steun die nodig is om toekomstbestendig te kunnen ondernemen binnen de mogelijkheden van een gebied. Dit vraagt om maatwerk. Met de 'Pilot Ondernemersplan' en de 'Agrarische Blijversaanpak Limburg' willen we trajecten van individuele ondernemers, of van groepen ondernemers in een specifiek gebied, helpen om het huidige 'Bedrijfsplan A' dat tegen een belemmering aanloopt op het vlak van geld, grond en gunning om te vormen tot een 'Bedrijfsplan A+'. De 'Pilot Ondernemersplan' (op initiatief van het Ministerie van LNV) is van start gegaan in de gemeenten Venray en Nederweert. Daar doen nu in totaal tien agrarische ondernemers aan mee.

Mede op basis van de praktijkervaringen van de Pilot Ondernemersplan en de Agrarische Blijversaanpak willen we de ondersteuning van blijvers in het vervolg van 2025 verder doorontwikkelen in samenwerking met de Limburgse land- en tuinbouwbond (LLTB) en het Ministerie van LNV. Dat kan via generieke regelingen en/of via gebiedsgericht maatwerk voortbouwend op deze aanpakken.

Limburg gelooft in de kracht van innovatie. Om ruimte te creëren voor vergunningverlening én om natuurdoelen te halen, is het nodig om ook te investeren in de toepassing van bewezen innovatieve technieken. Dit omvat stalmaatregelen, managementmaatregelen in de landbouw, emissiearme technologie, precisielandbouw, teeltmethoden en vernieuwende vormen van water- en bodembeheer, waar mogelijk snel schaalbaar en juridisch geborgd. Uit onderzoek van de WUR blijkt bijvoorbeeld dat op bedrijfsniveau grote bijdragen aan de emissiereductie kunnen worden gerealiseerd van innovaties in de stal en mestopslagen en tijdens mesttoediening ('Verkenning effecten landbouw-innovaties', WUR, 2025). De provincie wil samen met de landbouwsector voor al deze technieken pilots, proeftuinen en versnelde praktijktoepassingen stimuleren, waarbij praktische uitvoerbaarheid, bedrijfseconomische haalbaarheid en meetbaarheid van effecten centraal staan. Daarbij willen we aansluiten bij al lopende initiatieven en verkennen hoe we deze verder kunnen versterken. Denk bijvoorbeeld aan de acties in de 'Propositie Heuveland' (waaronder de Limburgse Biodiversiteitsmonitor voor melkveehouderij en akkerbouw, Waterwinst, praktijkonderzoek naar innovatieve teelten etc), het 'Actieprogramma Vitale Varkenshouderij' en mogelijke Sleutelthema's in 'NOVEX De Peel' gericht op een meer circulaire landbouw. Innovatie is geen doel op zich, maar één van de maatregelen in een totaalpakket van maatregelen op weg naar stikstofreductie én economisch perspectief voor de landbouw. Als provincie willen we hierin onze stimulerende rol voortzetten en verder versterken, waarvoor we als start de beschikbare middelen uit het Blijversbudget willen inzetten. We verkennen of hiervoor meer provinciale middelen beschikbaar kunnen komen als de bestaande middelen zijn benut. Om de bredere uitrol van innovaties te faciliteren en te financieren doen we ook een beroep op het Rijk om de in het regeerprogramma aangekondigde innovatiebudget hiervoor te benutten.

In het 'Startpakket Nederland van het slot' heeft het kabinet in april 2025 onder meer aangekondigd om 600 miljoen Euro vrij te willen maken voor een 'regionale maatwerkaanpak' voor de Veluwe en De Peel. Een voorstel voor de besteding van 150 miljoen Euro voor De Peel wordt voorbereid in overleg met het Rijk (zie de toelichting op het voorstel in paragraaf 4.4). Met dit voorstel worden landbouw-bedrijven ondersteund om een vrijwillige keuze te kunnen maken uit meerdere toekomstperspectieven waaronder innovatie en verduurzaming, geborgde technische en managementmaatregelen, extensivering en/of verplaatsing of (gedeeltelijke) beëindiging van bedrijfsactiviteiten (in combinatie met extensivering van gronden en/of realiseren van hydrologische maatregelen). Als het kabinet het voorstel goedkeurt, wordt niet alleen natuurherstel bevorderd, maar ook een toekomstperspectief gecreëerd voor de landbouwsector in De Peel. Dit draagt bij aan de ecologische én economische vitaliteit van De Peel én Limburg als geheel.



Figuur 3.3. Belangrijke onderdelen van het perspectief voor de landbouw in Limburg.

De provincie wil meewerken aan heldere jurisprudentie voor geborgde gebiedsprocessen. Doel is om, samen met gebiedspartners en het Rijk, duidelijkheid te krijgen over de wijze waarop een geborgd pakket maatregelen in een gebied – mits goed gemonitord en adaptief bijgestuurd – voldoende juridische zekerheid geeft voor vergunningverlening. Juist ook voor landbouwbedrijven die willen innoveren, maar daarvoor nu geen vergunning kunnen krijgen. Hierdoor ontstaan ‘best practices’ en juridische kaders die in meer gebieden toepasbaar zijn en bijdragen aan een robuuste, toekomstbestendige vergunningverlening.

8. Verkenning en invoering evenwichtige balans tussen middelsturing en doelsturing

Veel van het huidige beleid van Rijk en provincie voor verduurzaming van de landbouw heeft de vorm van ‘middelsturing’; hierbij worden maatregelen voor de agrarische ondernemer voorgeschreven die bijdragen aan een doel. In het Regeerprogramma van het kabinet is aangekondigd om voor de verduurzaming van de landbouw over te gaan van middelsturing naar ‘doelsturing’. Bij doelsturing gaat het om een bedrijfsspecifieke benadering waarin de agrarische ondernemer de vrijheid krijgt om zelfstandig maatregelen te kiezen om een vastgesteld doel te bereiken.

De provincie Limburg ondersteunt het voornemen van het kabinet en kiest voor een evenwichtige balans door een gefaseerde invoering van doelsturing in combinatie met een gefaseerde afbouw van middelsturing. Daarmee wil de provincie aan agrarische ondernemers meer vrijheid geven om binnen wet- en regelgeving aan de vastgestelde doelen te kunnen voldoen. Middelsturing zal voorlopig nodig blijven voordat een nieuwe benadering van doelsturing is uitgewerkt. Als eerste stap in deze uitwerking is een vertaling nodig van de wettelijke doelen naar toelaatbare emissies per bedrijf, bijvoorbeeld uit te drukken in maximale emissies per hectare voor grondgebonden activiteiten en per dier voor niet-grondgebonden activiteiten.

De ontwikkeling van doelsturing is primair een taak van het Rijk; de provincie zal de uitwerking daarvan in nauwe samenwerking met het Rijk vorm gaan geven zodat maatwerk voor Limburg geleverd kan worden. Daarbij willen we als provincie onder meer gebruik maken van de kennis en ervaringen die worden opgedaan in de ‘Propositie Heuvelland’, waar al concreet gewerkt wordt aan de ‘Limburgse Biodiversiteitsmonitor Melkveehouderij en Akkerbouw’, het project ‘Waterwinst’ en praktijkonderzoek naar innovatieve teeltmaatregelen om tot verduurzaming van bodem- en watergebruik te komen. Ook willen we voortbouwen op onze regels over schonere stallen in de huidige Omgevingsverordening. Daarin gaan we al uit van een emissienorm per stalplaats, afhankelijk van diersoort. Hiermee is al een eerste stap gezet richting doelsturing in plaats van middelsturing.

9. Benutten van stikstofruimte via ‘Limburgse stikstofbank’

In AERIUS Register is voor iedere provincie een compartiment aangemaakt waarin provincies voor specifieke doelen stikstofdepositieruimte kunnen sparen. De Provincie heeft zeggenschap over de vulling en

benutting van de ruimte in dit compartiment door in beleidsregels één of meer doelen hieraan te verbinden. In onze beleidsregels zullen nadere regels voor het oprichten van deze doelgebonden stikstofdepositiebank worden opgesteld gericht op belangrijke doelen voor Limburg, te beginnen met positief geverifieerde PAS-melders. Door de instelling van deze Limburgse stikstofbank kunnen we deze nu al vullen met ruimte uit mitigerende (bron)maatregelen en kunnen we vergunnen op het moment dat er een geborgd maatregelpakket klaar is in het gebied.

Doordat de stikstofdepositieruimte in de doelenbank is gereserveerd, is ook inzichtelijk welke depositieruimte binnen een gebied is vrijgemaakt. Wel kan deze ruimte uiteindelijk maar voor een heel beperkt deel worden ingezet voor vergunningverlening aan PAS-melders en andere projecten, namelijk alleen voor dat deel dat niet hoeft bij te dragen de dalende lijn van stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied. Depositiedaling die als ruimte in een stikstofbank is opgenomen maakt géén deel uit van de geborgde stikstofdaling, omdat deze ruimte opnieuw ingezet kan worden in vergunningen. Binnenkort worden in de 'Beleidsregels salderen provincie Limburg' nadere regels voor het oprichten van deze doelgebonden stikstofdepositiebank opgesteld gericht op de volgende belangrijke doelen voor Limburg: positief geverifieerde PAS-melders, interimers,^[13] projecten noodzakelijk of ondersteunend voor de gebiedsgerichte aanpak, woningbouwprojecten en projecten ten behoeve van de energietransitie. Bij de toedeling van ruimte in een gebied geeft Gedeputeerde Staten voorrang aan geverifieerde PAS-melders, interimers en projecten die het gebiedsproces ondersteunen, denk hierbij bijvoorbeeld aan agrarische bedrijven die willen extensiveren of verplaatsen. Ruimte die vervolgens beschikbaar is in de bank wordt toebedeeld aan projecten voor woningbouw en de energietransitie.

10. Intensivering toezicht en handhaving in interprovinciale aanpak

Op dit moment werken we als provincie in het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan een 'Gezamenlijk toezichts- en handavingsbeleid Gebiedsbescherming Stikstof'. Op basis van dit beleid wordt voorgesteld om actief toezicht te houden en dus ook handhavend op te treden bij vastgestelde overtredingen. Deze voorgenomen intensivering van toezicht en handhaving is een belangrijk onderdeel van de borging van het maatregelenpakket. Afhankelijk van deze beleidsuitwerking wordt in beeld gebracht welke aanvullende capaciteit voor de intensivering van toezicht en handhaving nodig is. De gezamenlijke uitwerking van het toezichts- en handavingsbeleid in het IPO zal worden geborgd in een provinciaal toezichtsplan.

Op dit moment houdt de Provincie Limburg geen actief toezicht inzake gebiedsbescherming stikstof. In het actuele 'VTH-Uitvoeringsprogramma 2025' is opgenomen dat toezicht in het kader van gebiedsbescherming vraaggestuurd wordt ingezet op basis van handavingsverzoeken, meldingen en controles. Het nieuwe voorstel zou daarin een significante wijziging betekenen. Sinds de uitspraken van de Raad van State over intern salderen zijn de mogelijkheden voor overtreders om een overtreding te beëindigen door intern salderen nihil geworden zolang er geen geborgd maatregelenpakket van kracht is. Als provincie willen we laten zien waar we toezicht houden en optreden als er sprake is van een eenduidige overtreding. Dit is van belang voor de onderbouwing van de geborgde aanpak stikstofdaling en natuurherstel. Bij de uitwerking van de intensivering van toezicht en handhaving hebben we extra aandacht voor expliciet genoemde bijzondere gevallen: bijvoorbeeld PAS-melders en ondernemers die intern hebben gesaldeerd in de beschreven overgangperiode. Om in deze bijzondere gevallen zicht te houden op succesvol af te kunnen zien van handhavend optreden, is het van belang dat Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag concreet laten zien in welke situaties er wel actief toezicht plaatsvindt en er bij vaststelling van overtredingen handhavend wordt opgetreden. Het 'Gezamenlijk toezichts- en handavingsbeleid Gebiedsbescherming Stikstof' gaat daarom onderdeel uitmaken van dit LOS om te komen tot een situatie waarin (handavings-)besluiten met betrekking tot gebiedsbescherming deugdelijk onderbouwd en gemotiveerd kunnen worden. De voorgenomen intensivering van toezicht en handhaving is vooral gericht op situaties waar mogelijk bewust onrechtmatig wordt gehandeld. Vertrekpunt is en blijft dat we door goede informatievoorziening, begeleiding en ondersteuning vooraf willen voorkomen dat handhavend optreden noodzakelijk is.

Naast toezicht en handhaving op het gebied van stikstof is het nodig om toezicht te houden op de maatregelen voor natuur- en waterbeheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om het hanteren van de juiste stuwpeilen door waterschap en particulieren, het naleven van wateronttrekkingsverboden door gebruikers, het toepassen van de juiste natuurbeheermaatregelen, zoals het niet of minder bemesten door agrariërs, en het treffen van maatregelen door terrein behorende organisaties.

^[13] Naast PAS-melders hebben we in deze categorie ook aandacht voor zogenaamde 'interimmers'. Dit zijn bedrijven die vergunningplichtige activiteiten zijn gestart voordat de Vogel- en Habitatrichtlijn volledig in de Nederlandse wet- en regelgeving was omgezet. Hierdoor heeft er geen vergunningverlening plaatsgevonden op basis van een passende beoordeling, terwijl dat wel had gemeenten. Voor bedrijven en activiteiten zonder passende beoordeling geldt dat zij alsnog een vergunning moeten aanvragen.

Samenvatting voorgenomen aanpassingen Omgevingsverordening en Beleidsregels salderen op basis van alle tien generieke maatregelen LOS

Voorgenomen aanpassingen Omgevingsverordening

Het voorgestelde maatregelenpakket leidt tot het volgende overzicht van voorgestelde aanpassingen van de Omgevingsverordening Limburg. Deze worden meegenomen in de komende aanpassingsronde van de Omgevingsverordening. De gebiedsgerichte aanpassingen kunnen ook in daaropvolgende aanpassingsrondes door Provinciale Staten worden vastgesteld, met een nadere gebiedsspecifieke onderbouwing van de maatregelen en effecten op basis van onderzoeken en gebiedsprocessen. Voorstellen worden pas opgenomen in de Verordening als er vooraf voldoende zicht is op de haalbaarheid en betaalbaarheid van de uitvoering ervan

- Bij de huidige bepaling in de Omgevingsverordening over de emissienormen per dierplaats (artikel 10.10) wordt het verbod opgenomen om de emissieruimte die op een bedrijf wordt vrijgespeeld én nodig is voor emissiereductie opnieuw in te zetten voor nieuwe stallen en/of meer dieren via interne of externe saldering;
- Daarbij wordt ook bekeken of het mogelijk is dat een ondernemer deze emissienormen (aanvullend) kan bereiken door het nemen van managementmaatregelen, mits geborgd, zodat deze onderdeel kunnen worden van een uitgewerkte vorm van doelsturing;
- Aanvullende beperkingen voor akkerbouw, tuinbouw en veehouderij van het gebruik van dierlijke mest en kunstmest, gewasbescherming, beregening en drainages in zones rondom Natura 2000-gebieden op het moment dat dit gebiedsgericht onderbouwd is, rekening houdend met haalbaarheid en betaalbaarheid (waaronder middelen voor nadeelcompensatie) en met reële termijnen waarbinnen sectoren zich kunnen aanpassen;
- Regels die voorkomen dat het landgebruik ná agrarische bedrijfsbeëindiging negatiever bijdraagt aan het doelbereik dan vóór bedrijfsbeëindiging (met toepassing van de wettelijke mogelijkheden voor nadeelcompensatie) als blijkt dat we dit doel niet of onvoldoende via stimulerende maatregelen kunnen bereiken.

Voorgenomen aanpassingen Beleidsregels salderen

Het voorgestelde maatregelenpakket leidt tot het volgende overzicht van voorgestelde aanpassingen van de Beleidsregels salderen. Deze worden meegenomen in de komende aanpassingsronde van de beleidsregels. Deze Beleidsregels salderen moeten op korte termijn (eind 2025/begin 2026) worden aangepast omdat met de rechterlijke uitspraken in december 2024, intern salderen vergunningplichtig is en daarvoor ook beleidsregels worden opgesteld.

- Verwijderen of beperken van de mogelijkheden voor landbouw en industrie om vergunde ruimte die niet gerealiseerd is of niet (meer) benut wordt nog te benutten voor bedrijfsontwikkeling. Het gaat dan niet om ruimte die nodig is voor de huidige bedrijfsvoering. Daarom werken we de definitie van het begrip 'niet gerealiseerd/benut' verder uit met de sectoren;
- Verhoging van de afroming van de emissierechten bij extern salderen (van 30% naar een nog te bepalen percentage). De hoogte van de afroming moet effectief bijdragen aan de noodzakelijke stikstofreductie, als onderdeel van het geborgd maatregelenpakket;
- Opnemen van beleidsregels voor intern salderen (nu dit ook vergunningplichtig is) waarbij – net als bij extern salderen – in ieder geval wordt voorkomen dat gesaldeerd wordt met ruimte die niet gerealiseerd is (de zogenaamde 'latente ruimte');
- Opnemen van nadere regels voor het oprichten van de doelgebonden stikstofdepositiebank gericht op belangrijke doelen voor Limburg.

3.3 Pakket van gebiedsgerichte maatregelen en instrumenten

In samenhang met de generieke maatregelen gaan we tegelijkertijd aan de slag met gebiedsgerichte maatregelen in en om de 21 Natura 2000-gebieden. Deze paragraaf bevat een korte beschrijving van de opgaven in de gebieden met de samenhang tussen een basisinzet in alle Natura 2000-gebieden en onze extra inzet in vier focusgebieden. Bijlage 2 bevat een overzicht van de maatregelen per Natura 2000-gebied.



Figuur 3.4. Ligging van de 21 Natura 2000-gebieden en vier 'Natura 2000-focusgebieden'.

Basisinzet voor alle en extra, versnelde inzet in Natura 2000-focusgebieden

Naast een basisinzet voor alle Natura 2000-gebieden gaat extra aandacht uit naar de Natura 2000-gebieden die we als 'focusgebied' aanmerken (zie paragraaf 2.3). Hiervoor wordt een versnelde en extra inzet gepleegd. Dit betekent onder meer dat de beschikbare middelen en capaciteit hierop worden gericht, dat de regierol van de provincie wordt versterkt en dat bestaande en nieuwe instrumenten met voorrang in deze gebieden worden ingezet. We doen dat uiteraard in samenspraak en afstemming met bestaande initiatieven in deze gebieden.

Op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) wordt de opgave in elk Natura 2000-gebied bepaald door de staat van de natuur op de referentiedatum (datum van aanwijzing gebied) en de instandhoudingsdoelstellingen. Verslechtering van oppervlakte en kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten moet worden voorkomen ten opzichte van de referentiedatum. De situatie op de referentiedatum vormt daarom een belangrijke basis om te beoordelen of Nederland voldoet aan het verslechter-

ringsverbod. Aanvullend daarop gelden de instandhoudingsdoelstellingen, die in veel Natura 2000-gebieden een uitbreiding of verbetering van natuur ten opzichte van de referentie vereisen.

Maasduinen

In de regio Maasduinen liggen vier Natura 2000-gebieden: Sint-Jansberg, Zeldersche Driessen, Boschhuizerbergen en Maasduinen. In de eerste drie gebieden zijn de opgaven te realiseren met maatregelen binnen de Natura 2000-gebieden en met een projectmatige aanpak voor de maatregelen buiten het Natura 2000-gebied. Het Natura 2000-gebied Maasduinen wijzen we aan als focusgebied. Hier ligt een grote opgave voor het terugdringen van de stikstofdepositie en voor hydrologisch herstel. Dit Natura 2000-gebied komt voor een deel overeen met Nationaal Park Maasduinen. Het Nationaal Park Maasduinen kent een overlegstructuur waarin de gebiedspartijen elkaar treffen en met elkaar samenwerken.

De Gemeente Bergen speelt een actieve rol op de grondmarkt en bij gebiedsprocessen op haar grondgebied. Rond het dorp Siebengewald hebben zowel de provincie als de gemeente Bergen een grondpositie en verschillende agrariërs willen bijdragen aan de gebiedsdoelen om tegelijkertijd een duurzaam perspectief voor hun bedrijf te realiseren. Door in dit proces te investeren en samen met het gebied te bepalen hoe we het gebiedsproces vormgeven, benutten we kansen voor doelstapeling en doelrealisatie. Voor woningbouw en de realisatie van het energielandschap is er behoefte aan stikstofruimte. De maatregelen die we voorzien in alle vier Natura 2000-gebieden in de regio Maasduinen zijn opgenomen in bijlage 2.

Peelvenen en Sarsven en de Banen

In De Peel liggen zes Natura 2000-gebieden: de Deurnsche Peel en Mariapeel, De Grootte Peel, Weerter- en Budelerbergen en Ringselven, Sarsven en de Banen, Leudal en Boschhuizerbergen. In al deze gebieden staan het terugdringen van de stikstofdepositie en hydrologisch systeemherstel centraal. Voor de Peelvenen en vennen geldt dat in een brede overgangszone maatregelen nodig zijn om meer water vast te houden, wateronttrekkingen te beperken en de uitspoeling van nutriënten te verminderen. De breedte en de beperkingen zijn afhankelijk van de plaats en functie van het deelgebied in het hydrologisch systeem. Een zonerings van het landgebruik kan het natuurherstel sterk ondersteunen. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde teelten of vormen van reguliere landbouw rond deze gebieden niet of minder goed mogelijk kunnen zijn. Een knelpunt is dat de grond van mogelijke stoppers nu wordt omgezet in akkers, terwijl we ruimte nodig hebben om melkveehouders die willen blijven de mogelijkheid te bieden tot extensivering.

Ronde de drie Natura 2000-gebieden Deurnsche Peel en Mariapeel, De Grootte Peel en in Sarsven en de Banen staat vast dat hydrologisch systeemherstel zal leiden tot ingrijpende maatregelen buiten het Natura 2000-gebied. Vanwege de inschatting dat natuurherstel in de Weerter- en Budelerbergen en Ringselven een beperkte impact op de omgeving van het gebied zal leiden is dit gebied nu niet aangewezen als focusgebied. Dit kan anders worden als het Ministerie van Defensie haar voorgenomen plannen voor uitbreiding van haar oefenterrein bij dit gebied concretiseert. Dan zullen we opnieuw bezien of, uit een oogpunt van meekoppelkansen, een extra en versnelde inzet ook voor dit gebied nodig is. Ook rond de Natura 2000-gebieden Leudal en Boschhuizerbergen is de inschatting dat de impact op de omgeving beperkt is. In het Leudal stroomt een aantal beken vanuit de Roerdalslenk naar de Maas. Mede door steeds hogere piekafvoeren zijn de beken zo ver ingesleten dat dit tot verdroging van de omliggende natuur leidt. Door het ophogen van de beekbodem in combinatie met andere 'interne' maatregelen kunnen grote stappen worden gezet.

De urgentie en de opgave in De Peel is groot, Voor hydrologisch herstel van de Peel zal het grondgebruik in de omgeving van de N2000-gebieden meer moeten worden afgestemd op de eisen die deze stellen. Daarbij gaat het om het terugdringen van de negatieve effecten van ontwatering en beregening, het realiseren van peilopzet en het creëren van voldoende tegendruk. Rond de Deurnsche Peel en Mariapeel en de Grootte Peel lopen diverse gebiedsprocessen waarbij de provincie betrokken is. Actieve spelers zijn onder meer 'Agrarische Belangengroep Mariapeel en omstreken' (ABM), een initiatief van agrarische ondernemers rondom Meijel, grondeigenaren rond de Dorperpeelweg en gemeenten en waterschappen aan beide kanten van de provinciegrens. In de omgeving van deze gebieden zitten veel agrarische bedrijven die stoppen met hun veehouderijtak en ook een aanzienlijk aantal PAS-melders. Daarnaast is voor de woningbouwopgave naar verwachting stikstofruimte nodig. Mogelijkheden voor vrijwillige kavelruil worden hier verkend.

We intensiveren onze betrokkenheid, nemen meer regie waar dat nodig is en faciliteren andere trekkers van gebiedsprocessen met capaciteit, middelen, grond en instrumenten. De Hydrologische Systemanalyse (HSA) moet duidelijk maken welke maatregelen waar nodig zijn en wat de randvoorwaarden voor de landbouw zijn. Concrete maatregelen die meegenomen worden in de systeemanalyse zijn vernatting in combinatie met een zonneweide, ontwikkeling van een 'lagg-zone' (overgangszone) in de bovenloop

van de Kabroekse Beek, vernatting in combinatie met landbouwperspectief in Kalispelel/Vossenbergen en herinrichting van de bovenloop van het dal van de Aa. De resultaten van de systeemanalyse vertalen we samen met de gebiedspartijen in een perspectief voor de landbouw, maatregelen voor natuurherstel en maatregelen voor hydrologisch systeemherstel.

In focusgebied Sarsven en de Banen zijn ingrijpende maatregelen nodig om de hydrologie van het gebied te herstellen en invulling te geven aan uitbreiding van het zeer kritische habitattypen 'zeer zwakgebufferde vennen' en twee andere habitattypen. Voor dit gebied is duidelijk wat er moet gebeuren en wat de impact daarvan is op de omgeving. De opgave en de urgentie zijn groot. In dit gebied loopt nog geen gebiedsproces; in de omgeving nemen al enkele ondernemers deel aan de 'Pilot Ondernemersplan' van het Rijk (zie maatregel 7 in paragraaf 3.3). Gezien de centrale ligging van dit gebied leidt onvoldoende actie in dit gebied tot het op slot zetten van een groot deel van Midden-Limburg. Zonder extra inzet doet dit ook de investeringen in de Peel voor stikstofreductie teniet. Om deze redenen is Sarsven en de Banen in dit LOS aangewezen als focusgebied, ondanks het nog ontbreken van een gebiedsproces. Dit betekent dat de provincie of een andere partij in opdracht van de provincie in dit gebied het proces zal moeten oppakken om op korte termijn resultaten te boeken.

Ter invulling van onze basisinzet gaan we ook aan de slag met gebiedsgerichte maatregelen buiten de focusgebieden. Voor Weerter- en Budelerbergen en het Ringselven zijn ook maatregelen buiten het Natura 2000-gebied nodig, met name om landbouwwater op een andere manier af te voeren. De gebiedspartijen zijn betrokken bij het lopende hydrologisch onderzoek. De opgave is redelijk groot en de urgentie is hoog. Er zijn enkele lokale initiatieven, maar van een lopend grootschalig gebiedsproces is geen sprake. In het Weerterbos loopt het project rond de omleiding van de Oude Graaf waarbij meerdere partijen betrokken zijn. In de omgeving spelen een uitbreidingswens van Defensie en de woning-bouwopgaven van Weert. Vanwege de inschatting dat de impact van de maatregelen vanwege de natuuropgave buiten het Natura 2000-gebied beperkt blijven is dit gebied niet aangemerkt als focusgebied. Samen met onze gebiedspartners volgen wij de ontwikkelingen bij Defensie en bieden we de regio de ruimte om een eigen gebiedsprogramma op te stellen (zie par 4.3). De maatregelen die we voorzien in de zes Natura 2000-gebieden in De Peel zijn opgenomen in bijlage 2.

Midden-Limburgse beken

De Midden-Limburgse beken bevatten de Natura 2000-gebieden Swalmdal, Roerdal en de Meinweg. Langs de Swalm bestaan de belangrijkste natuurwaarden uit vochtige beekbegeleidende bossen, kwelgevoede vegetaties aan de rand van de maasterrassen en de vegetatie in de beek zelf. Het Roerdal bevat gelijksoortige natuurwaarden. Daarnaast hebben zich in afgesloten meanders van de Roer bijzondere natuurwaarden ontwikkeld. De Meinweg bestaat uit een uitgestrekt bos- en heidegebied waarin ook de beekdalen van de Roode beek en de Boschbeek liggen. Het gebied is voor uiteenlopende habitattypen aangewezen, onder andere vochtige heide, blauwgraslanden, heideveentjes en beuken-eikenbossen met hulst. De Meinweg maakt onderdeel uit van een grensoverschrijdend natuurgebied.

Belangrijke knelpunten voor de Midden-Limburgse beekdalgebieden zijn de te hoge stikstofdepositie, verdroging, waterkwaliteit en het realiseren van een verbinding tussen de Meinweg en het Roerdal. Ondanks deze opgaven zijn de omvang en impact van de opgaven minder groot dan in de Peelvenen en vennen en Zuid-Limburg. De opgaven zijn te realiseren met kleinschalige gebiedsgerichte projecten zoals beekdalophoging in het Leudal en realisatie van de verbinding Meinweg en Roerdal in het Flinkse Ven. De ontwikkelopgave voor uitbreiding van het natuurareaal is nog vrij omvangrijk. Rond de Meinweg en het Roerdal lopen geen grootschalige gebiedsprocessen en deze zijn ook niet nodig om de doelen te realiseren. Hier ligt geen focusgebied. De maatregelen die we voorzien in de vier Natura 2000-gebieden in de Meinweg en het Roerdal zijn opgenomen in bijlage 2.

Zuid-Limburg

In Zuid-Limburg liggen negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in een sterk verstedelijkte regio. De negen Natura 2000-gebieden zijn: Brunsummerheide, Geleenbeekdal, Kunderberg, Geuldal, Bunderen Elslooërbos, Savelsbos, Bemelerberg en Schiepersberg, Sint-Pietersberg en Jekerdal en Noorbeemden en Hoogbos. De relatie tussen stikstofreductie en het mogelijk maken van stedelijke ontwikkelingen vraagt hier extra aandacht. Naast de te hoge stikstofdepositie zijn inspoeling van nutriënten en grond vanuit omliggende landbouwgronden, verdroging en gebrek aan verbindingen de grootste opgaven. Door de ligging in het Heuvelland kent dit gebied specifieke problemen zoals 'run-off', waarbij instroom van modder en voedselrijk water zorgt voor achteruitgang van natuurwaarden. De toename van het areaal akkerland op de hellingen als ongewenst neveneffect van de beëindigingsregelingen versterkt dit probleem. Vanwege het voorkomen van kalk in de bodem komen zeer soortenrijke vegetaties voor, die kwetsbaar zijn voor verzuuring en die vaak ten opzichte van elkaar geïsoleerd liggen. Het realiseren van een schraallandcorridor is één van de maatregelen om deze restpopulaties opnieuw met elkaar te verbinden.

Daarnaast komen in meerdere Natura 2000-gebieden van Zuid-Limburg kalktufbronnen voor die een unieke vegetatie kennen. Deze bronnen zijn zeer gevoelig voor inspoeling van nutriënten uit het intrekgebied ('run-off'). Om deze vegetaties van achteruitgang te behoeden, zijn beperkingen in de intrekgebieden nodig, bijvoorbeeld in de vorm van minder mestgift en beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Door toename van de piekafvoeren zijn sommige beken diep ingesleten, waardoor de omliggende natuur verdroogt. Door beekbodempophoging is deze verdroging op te heffen.

De Natura 2000-gebieden Geuldal, Bunder- en Elslooërbos en Bemelerberg en Schiepersberg, vormen samen het focusgebied Geuldal en Mergelland. De opgave in deze gebieden is groot en de urgentie is hoog. In deze gebieden lopen op verschillende plekken al lokale gebiedsprocessen. Voor het realiseren van vergunningsruimte in Zuid-Limburg is intensivering van onze aanpak nodig. De kenmerken van de gebieden, de vele gebiedspartijen en de opgaven vragen om een aanpak via lokale gebiedsprocessen en projecten. Vanwege de complexiteit van het gebied zetten we meer capaciteit in op de lopende processen en starten we nieuwe processen en projecten op. In de aanpak voor dit focusgebied leggen we de verbinding met de aangrenzende Natura 2000-gebieden af. We versnellen de realisatie van de ontwikkelopgave en benutten meekoppelkansen met de programma's 'Waterveiligheid en Ruimte Limburg' (WRL) en 'Water in Balans'.

In de intrekgebieden van al deze gebieden werken we samen met agrariërs aan het terugdringen van de uitspoeling. We gaan uit van de wettelijke doelen en gaan over naar regulerende instrumenten wanneer stimuleren tot onvoldoende resultaat leidt. We pakken 'run-off' knelpunten bij de bron aan door grasland en de aanleg van landschapselementen op hellingen te stimuleren. Op termijn is het ook mogelijk om agrariërs verantwoordelijk te maken voor het vasthouden van de bodem op de percelen die gebruikt worden. We realiseren verbindingen tussen natuurgebieden en herstellen soortenrijke gradiënten.

De Natura 2000-gebieden Brunssummerheide en - in mindere mate - het Geleenbeekdal liggen ingeklemd tussen stedelijk gebied en infrastructuur. In het recente verleden zijn veel mogelijkheden voor natuuruitbreiding al gerealiseerd. We kiezen hier voor de basisinzet. Dit geldt vanwege de beperkte omvang van het gebied ook voor de Kunderberg. De maatregelen die we voorzien in de negen Natura 2000-gebieden in Zuid-Limburg zijn opgenomen in bijlage 2.

Aanpak Natura 2000-gebieden in samenhang met gebiedsgerichte initiatieven

De aanpak in en om Natura 2000-gebieden kan worden versterkt door deze waar mogelijk in samenhang met al lopende grote en kleine gebiedsaanpakken vorm te geven. We zien kansen voor een samenhangende aanpak in de uitvoering met de volgende gebiedsgerichte aanpakken:

- **Ontwikkelperspectief en Regionale uitvoerings- en investeringsagenda NOVEX De Peel.** De aanpak in NOVEX-gebied De Peel zien we als schoolvoorbeeld voor Nederland. De Peel is een belangrijk agrarisch gebied met veel stoppende agrariërs en kwetsbare natuur, maar ook met een toenemende verstedelijkingsdruk vanuit Venlo en de Metropoolregio Eindhoven. Een visie op de toekomst is eind 2024 vastgelegd in het 'Ontwikkelperspectief De Peel 2050'. Dit schetst een toekomst die meerkleurig is met een nieuwe balans tussen natuur, ondernemerschap en leefbaarheid en met genoeg water en een gezonde bodem als fundament. In een eerste 'Regionale Uitvoerings- en Investeringsagenda' is een aanpak voor de uitvoering uitgewerkt. Het Ontwikkelperspectief en de Regionale Uitvoerings- en Investeringsagenda zijn eind 2024 ook door het Rijk bekrachtigd in het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving. In de kamerbrief van de Minister van LNV van 25 april jongstleden wordt deze inzet nog eens ondersteund met een regionale maatwerk aanpak en een extra bijdrage van 600 miljoen Euro voor de Veluwe en de Peel.^[14] De uitvoering van de maatregelen in de Natura 2000-gebieden in de Peel en vennen en in de Maasduinen zal in samenhang met de relevante 'Sleutelprojecten' uit de uitvoeringsagenda worden aangepakt;
- **Groen als Gras.** Grasland houdt water langer vast en helpt om erosie in onze hellende gebieden tegen te gaan. In Limburg passen gras en grazers ook beter rond grondwaterafhankelijke natuurgebieden dan waterinten-sievere akkerbouw of volle-grond-tuinbouw. Bij het toenemende aantal bedrijfsbeëindigingen in de veehouderij is het van belang om te voorkomen dat met het grondgebruik dat ervoor in de plaats komt niet een slechtere situatie ontstaat. Naast onze inzet van het provinciaal grondbeleid en juridisch-planologisch instrumentarium willen we met het programma 'Groen als Gras' stimuleren dat voldoende grasland beschikbaar blijft;
- **Kleinschalige gebiedsinitiatieven 'van onderop'.** Tal van lopende en nieuwe gebiedsinitiatieven van onze partners kunnen belangrijke bijdragen leveren aan het doelbereik van het LOS. We continueren de gebiedsinitiatieven waar we al afspraken over de aanpak en samenwerking hebben gemaakt, zoals

^[14] De consequenties hiervoor van de demissionaire status van het kabinet worden nog in beeld gebracht.

bijvoorbeeld Mariapeel/Gedeelde Peel en de Propositie Zuid-Limburg. Ook verkennen we welke bijdragen de Gebiedsontwikkeling Roermond-Oost en Nationaal Park De Maasduinen - met diverse deelprojecten waaronder bijvoorbeeld Siebengewald – kunnen leveren aan het doelbereik van het LOS. Afhankelijk van die bijdragen zullen nadere uitvoeringsafspraken met deze gebiedsinitiatieven worden gemaakt. Voor andere of nieuwe gebiedsinitiatieven zullen we periodiek verkennen of en hoe deze kunnen worden ondersteund en wat daarbij de beste aanpak is, bijvoorbeeld opschaling, verdere integratie of juist los van elkaar voortzetten. Bij de selectie van deze initiatieven zijn de criteria voor programmering en fasering leidend (zie paragraaf 3.1).

3.4 Doorkijk naar uitvoering op middellange termijn

Van veel van de maatregelen die al in 2025-2027 worden voorbereid en uitgevoerd zal ook de uitvoering vanaf 2028 nog verder doorlopen. Welke aanvullende maatregelen vanaf 2028 kunnen worden voorbereid en uitgevoerd zal sterk afhangen van wat al bereikt is en van de dan beschikbare middelen en capaciteit. Om al een doorkijk te geven over de uitvoering in deze periode stellen we ons - bij voldoende middelen en capaciteit - de volgende intensiveringen in uitvoering voor:

- Voortzetting en afronding van de maatregelen in en om Natura 2000-gebieden, zowel in de langjarige gebiedsprocessen als in de gebiedsprojecten die klaar zijn voor uitvoering;
- Voorzetting en afronding van de maatregelen voor voltooiing van het Nationaal Natuur Netwerk;
- Uitvoering van maatregelen in de Groenblauwe landbouwzone ter ondersteuning van het doelbereik op het gebied van natuur, stikstof en water;
- Voortzetting van provinciaal grondbeleid om de transformatie van het landelijk gebied te blijven ondersteunen;
- Volgende stap zetten met het Rijk in de uitwerking en invoering van doelsturing voor verduurzaming van de landbouw;
- Inzet van meer dwingend instrumentarium als blijkt dat we onvoldoende doelbereik realiseren (denk aan intensivering regulering, grondbeleid, handhaving etc.).

3.5 Verwachte effecten van maatregelen en instrumenten

Om weer tot houdbare vergunningverlening over te kunnen gaan, is het niet alleen nodig om de maatregelen en instrumenten te benoemen die we gaan uitvoeren. Ook is het cruciaal om de verwachte effecten van dit pakket aan maatregelen en instrumenten goed te onderbouwen. In figuur 3.5 is een eerste inschatting gemaakt van de effecten van de in dit LOS genoemde maatregelen en instrumenten op het doelbereik. Deze inschatting is gebaseerd op onderzoeksresultaten van IPLG (2025) en de WUR (2024), op een aantal indicatieve berekeningen om het doelbereik van de stikstofmaatregelen in beeld te brengen en op de aanvullende expertise van de provincie en onze partners. De verwachte effecten van de diverse maatregelen verschillen; van groot tot beperkt. Maar ook maatregelen met een beperkt effect vervullen vaak een ondersteunende rol voor maatregelen met een groot effect. Deze inschatting van de effecten werken we tijdens uitvoering van het LOS verder uit. De inschatting van het doelbereik hanteren we als basis voor de monitoring van de effecten en de periodieke bijstelling van maatregelen en instrumenten (zie paragraaf 4.4).

Verwachte effecten van stikstofmaatregelen

Om het doelbereik van de stikstofmaatregelen in beeld te krijgen, is voor dit LOS een aantal indicatieve berekeningen gemaakt door de provincie. Er zijn berekeningen gemaakt om de resultaten van de opkoopregelingen (MGA, MGB en LBV/LBV+), de huidige Omgevingsverordening en de zonerings in beeld te krijgen voor het jaar 2030. Voor de berekeningen van de zonerings zijn we uitgegaan van de overgangsgebieden zoals die zijn opgenomen in de ontwerp-herziening van de POVI (dus een zone van 500 meter waarvoor indicatieve berekeningen zijn gemaakt voor volledige beperking bemesting en stalemissie).

Bij deze berekeningen is aangenomen dat de maatregelen ten volle worden uitgevoerd en dat alle bedrijven die hebben aangegeven deel te nemen aan de stoppersregelingen dit ook daadwerkelijk doen. Ook is aangenomen dat de depositiedaling als gevolg van deze maatregelen volledig ten gunste van de natuur komt en er geen ruimte wordt ingezet voor het verlenen van vergunningen. De resultaten van de berekeningen laten dan ook de maximale potentie zien. Voor de bijdragen aan de stikstofdeposities vanuit het buitenland is aangenomen dat die gemiddeld met 25% dalen richting 2030. Dat is gebaseerd op de autonome daling zoals opgenomen in AERIUS Monitor 2024 en het aanvullende beleid in Vlaanderen.

Op basis van deze aannames laten de berekeningen zien dat alle drie maatregelen een aanzienlijke stikstofdepositiedaling opleveren. De maatregelen zouden ertoe kunnen leiden dat circa 2/3 van alle habitattypen in de gebieden gemiddeld onder de kritische depositiewaarde komen, danwel dat de daling zodanig is dat ze gemiddeld onder de gestelde grens van het tussendoel van 1000 mol/ha/jr komen in 2030. Voor

het overige 1/3-deel van alle habitattypen vindt een forse daling van de depositie plaats maar wordt de kritische depositiewaarde of het tussendoel voor 2030 nog niet bereikt.

De eerste indicaties van de cijfers van de AERIUS Monitor 2025 laten zien dat er sprake is van een aanzienlijke daling tussen de rekenjaren 2022 – 2023 (dit betreft de meest recente emissiecijfers). Dit zou betekenen dat er mogelijk een groter doelbereik gehaald zou kunnen worden. Echter de gedetailleerde cijfers moeten worden afgewacht. Deze zijn waarschijnlijk eind 2025 beschikbaar.

Het rekenresultaat laat zien dat met de drie maatregelen naar verwachting een aanzienlijk, maar nog géén volledig doelbereik wordt gerealiseerd. Het beeld over de verschillende Natura 2000-gebieden is daarbij wisselend. In negen gebieden komen alle habitattypen gemiddeld onder het tussendoel voor 2030. Met name enkele bos-habitattypen (zoals H9120 Beuken-eikenbossen met Hulst) en leefgebieden (zoals Lg13 Bos van droge zandgronden) blijven nog overschrijdingen kennen omdat hier de actuele depositie erg hoog is en de kritische depositiewaarde relatief laag ligt. Omdat deze typen veel voorkomen, met name in de grotere Natura 2000-gebieden, gaat dit om relatief grote oppervlakten.

Op basis van deze eerste inschatting is het dan ook nodig dat er:

- Gezocht wordt naar aanvullende bronmaatregelen, bij voorkeur in de omgeving van gebieden waar nog habitattypen het doel niet halen. Dit is sowieso nodig voor de verdere daling die in de periode na 2030 nog behaald moet worden voor gebieden waar de kritische depositiewaarde nog niet gehaald wordt;
- Via de voorziene monitoring van het LOS bepaald wordt of de verslechtering gestopt wordt in alle habitats, maar met name in de gebieden waar nog overschrijdingen plaatsvinden. En als er nog steeds verslechtering plaatsvindt, of hier via aanvullende bron- of herstelmaatregelen de verslechtering alsnog gestopt kan worden;
- Aanvullend beheer door terrein beherende organisaties en grondeigenaren plaatsvindt om de effecten van de te hoge stikstofdepositie te bestrijden. We monitoren ook deze beheermaatregelen op uitvoering, effecten op de omgevingscondities en effecten op de natuurwaarden. Met het oog op de volgende doelen voor 2035 en 2040 moet er ook gezocht worden naar aanvullende maatregelen om de stikstofdeposities verder te laten dalen en de natuur verder te herstellen op weg naar het einddoel in 2040. Op basis van de eerste monitoringsresultaten van de generieke en gebiedsgerichte maatregelen in dit LOS benutten we hier de periode 2025 – 2027 voor, zodat eventuele aanvullende maatregelen tijdig kunnen worden verankerd.

Met het oog op de volgende doelen voor 2035 en 2040 moet er ook gezocht worden naar aanvullende maatregelen om de stikstofdeposities verder te laten dalen en de natuur verder te herstellen op weg naar het einddoel in 2040. Op basis van de eerste monitoringsresultaten van de generieke en gebiedsgerichte maatregelen in dit LOS benutten we hier de periode 2025 – 2027 voor, zodat eventuele aanvullende maatregelen tijdig kunnen worden verankerd.

Nr.	Maatregelen en instrumenten	Verwachte bijdragen aan het doelbereik		
		Aard bijdrage	Kwalitatieve indicatie omvang	Toelichting en afhanke- lijkheden
Bronmaatregelen stikstof				
1.	Beëindiging en verplaatsing van veehouderij	Direct	Groot ++++	“Groot” vanwege de grote hoeveelheid depositie die wordt veroorzaakt door veehouderijen en de impact die deze bronmaatregel hierop heeft. Effecten afhankelijk van deelname aan regelingen en werkelijke aantal beëindigde veehouderijen, (aanvullend op Schoutenpakket)

Nr.	Maatregelen en instrumenten	Verwachte bijdragen aan het doelbereik		
		Aard bijdrage	Kwalitatieve indicatie omvang	Toelichting en afhankelijkheden
2.	Beperken emissie stallen op blijvende bedrijven	Direct	Groot ++++	“Groot” vanwege de grote hoeveelheid depositie die wordt veroorzaakt door veehouderijen en de impact die deze bronmaatregel hierop heeft. Effecten afhankelijk van aard van de (aanvullende) vereisten in de Omgevingsverordening
3	Emissiebeperking bemesting in zones, en als gevolg van extensivering en agrarisch natuurbeheer en derogatie	Direct	Redelijk ++/+++	“Redelijk” vanwege beperktere omvang van emissie die hiermee gemeoid is en onzekerheid die de nog te maken uitwerking met zich meebrengt. Effecten afhankelijk van omvang zones en gestelde vereisten aan beperkingen voor bemesting
4.	Stikstofemissiereductie industrie en andere sectoren	Direct	Beperkt +	“Beperkt” omdat de omvang van de bijdrage van de industrie in Limburg gemiddeld gezien erg laag is. Lokaal kan dit anders zijn. Rijksmiddelen zijn beschikbaar gesteld voor drie bedrijven. Verdere reductie afhankelijk van aanvullende middelen
5.	Invoering doelsturing	Indirect	Redelijk ++	“Redelijk” vanwege de omvang van de emissie van de landbouwsector, maar vanwege onzekerheid over de precieze uitwerking én de overlap met de stallenverordening (maatregel 2 hierboven) nog niet als “groot” gekwalificeerd. Effecten mede afhankelijk van invulling door agrarische ondernemers. Kan overlappen met andere maatregelen
6.	Intensivering ‘Blijvers-aanpak’ voor verduurzaming en innovatie	Indirect	Beperkt +	“Beperkt” vanwege de onzekerheid van de uitwerking en aantal en ligging van de deelnemende bedrijven. Deze maatregel vult aan op alle voorgaande maatregelen.
7.	Schoutenpakket	Direct	Redelijk ++/+++	“Beperkt” vanwege de onzekerheid van de uitwerking en aantal en ligging van de deelnemende bedrijven. Deze maatregel vult aan op

Nr.	Maatregelen en instrumenten	Verwachte bijdragen aan het doelbereik		
		Aard bijdrage	Kwalitatieve indicatie omvang	Toelichting en afhankelijkheden
8.	Intensivering van toezicht en handhaving op naleving bronmaatregelen	Indirect	Beperkt +	alle voorgaande maatregelen. "Beperkt" omdat we ervan uitgaan dat de eventueel te constateren overtredingen weinig bijdrage leveren aan de totale emissie. Bijdrage zit vooral in de preventieve werking die ervan uit kan gaan.
Maatregelen Natuurherstel				
1.	Voortzetting en intensivering herstel van (gebiedsgerichte) natuur, areaal, verbindingen en hydrologie (waterkwaliteit en kwantiteit)	Direct	Groot ++++	"Groot" gezien de in de NDA's geconstateerde knelpunten die - als ze opgelost worden - een flinke impuls aan de kwaliteit van gebieden kunnen leveren. Effecten zijn afhankelijk van de middelen en capaciteit in de uitvoering
2.	Voortzetting en uitbreiding Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Limburg met name in zones rond N2000	Direct	Redelijk ++	"Redelijk" omdat de bijdrage van agrarische natuurbeheer afhankelijk is van het gekozen pakket en de bijdrage lager wordt verwacht dan de bijdrage van regulier natuurbeheer. Effecten zijn afhankelijk van lokale situatie en ligging nabij Natura 2000-gebieden
3.	Intensivering van toezicht en handhaving op naleving natuurrealisatie en kwaliteit van natuur en agrarisch natuurbeheer	Indirect	Beperkt +	"Beperkt" omdat we ervan uitgaan dat de eventueel te constateren overtredingen een beperkte bijdrage leveren aan de totale natuurkwaliteit. Bijdrage zit vooral in de preventieve werking die ervan uit kan gaan.
Instrumenten ter ondersteuning uitvoering van maatregelen				
1.	Inzet provinciaal grondbeleid met bijbehorende instrumenten	Indirect	Groot +++	"Groot" omdat veel maatregelen zowel op het gebied van emissie als op het gebied van natuurherstel versneld kunnen worden via het grondbeleid. Effecten zijn afhankelijk van middelen en grondprijs-ontwikkeling

Nr.	Maatregelen en instrumenten	Verwachte bijdragen aan het doelbereik		
		Aard bijdrage	Kwalitatieve indicatie omvang	Toelichting en afhankelijkheden
2.	Zonering van landelijk gebied in nieuwe omgevingsbeleid	Indirect	Groot +++	“Groot” omdat de zonering de basis is voor het scheppen van duidelijkheid in het gebied en de basis kan zijn voor het voeren van gebiedsgericht beleid en het gebiedsgericht stellen van regels. Ook kan deze maatregel aan meer doelen bijdragen (minder emissie, herstel hydrologie, herstel natuurwaarden). Effecten zijn afhankelijk van uitwerking, naleving in praktijk en toezicht en handhaving
Instrumenten vergunningverlening				
1.	Instelling ‘Limburgse Stikstofbank’	Indirect	Beperkt 0/ +	“Beperkt” omdat de maatregel in principe geen directe bijdrage levert aan herstel van natuur of vermindering van stikstof, maar de vergunningverlening wel ondersteund
2.	Intensivering van toezicht en handhaving	Indirect	Beperkt +	“Beperkt” omdat we ervan uit gaan dat de eventueel te constateren overtredingen een beperkte bijdrage leveren aan de totale emissie. Bijdrage zit vooral in de preventieve werking die ervan uit kan gaan.

Figuur 3.5. Eerste inschatting verwachte doelbereik van maatregelen en instrumenten.

Hoofdstuk 4 Uitvoering en organisatie

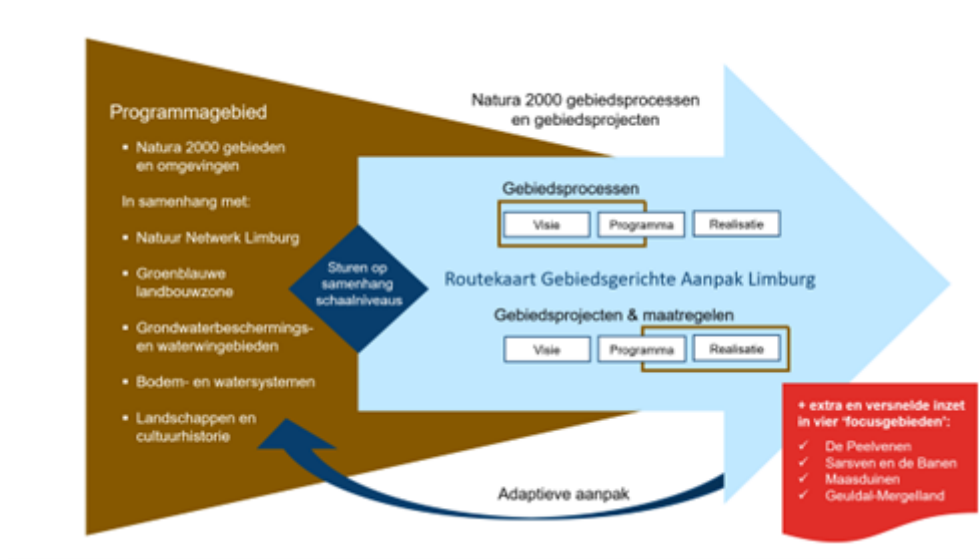
4.1 Gebiedsgerichte aanpak in hoofdlijnen

Programmagebied en startpunt

Om slagvaardig en adaptief uitvoering te kunnen geven aan alle maatregelen willen we onze ‘Gebiedsgerichte aanpak Limburg’ voortzetten én verder verbeteren (zie figuur 4.1.) Het vertrekpunt voor deze gebiedsgerichte aanpak is het ‘programmagebied’ voor het LOS, dat bestaat uit alle Natura 2000-gebieden (inclusief overgangsgebieden), de gebieden van het Natuur Netwerk Limburg, de Groenblauwe landbouwzone en de grondwaterbeschermings- en waterwin-gebieden. We kiezen voor een breder programmagebied om langjarig een integrale en samenhangende aanpak mogelijk te maken van de natuur-, watersysteem- én ruimte voor landbouwopgaven. Dit vraagt om uitwisseling tussen verschillende schaalniveaus: van het niveau van de locatie en het gebied tot op het niveau van regionale bodem- en watersystemen en (inter)nationale landschappen.

Bij de start of doorstart van de gebiedsgerichte aanpak hebben we oog voor de kansen én zorgen die inwoners en ondernemers in deze gebieden zien en hebben. In sommige gebieden keren we met nieuwe opgaven terug terwijl we eerder hebben aangegeven met de uitvoering klaar te zijn. In veel gebieden vragen stoppers én blijvers om ondersteuning en begeleiding. Ook voorlopers in meer duurzame vormen

van landbouw vragen aandacht om door te kunnen gaan op de ingeslagen weg. En initiatieven voor meekoppelkansen of om 'werk met werk' te maken vragen om een luisterend oor en een transparante houding over wat wel, niet of anders kan. Onze gebiedsregisseurs vervullen hierin een centrale rol.



Figuur 4.1. De gebiedsgerichte aanpak in hoofdlijnen voor uitvoering van het LOS.

Basisinzet en versnelde, extra inzet voor vier Natura 2000-focusgebieden

Op dit moment beschikken we niet over de middelen en capaciteit om alle opgaven in en om alle Natura 2000-gebieden nu al in zijn geheel aan te pakken. Daarom kiezen we op grond van de beschikbare middelen, capaciteit en instrumenten voor een onderscheid in een 'basisinzet' voor alle Natura 2000-gebieden en een 'extra, versnelde inzet' voor vier 'Natura 2000 focusgebieden'.

In alle Natura 2000-gebieden is een basisinzet nodig om de natuur niet verder te laten verslechteren. Deze basisinzet bestaat uit:

1. Uitvoering van de Natura 2000 (beheer)activiteiten in de gebieden, veelal door de terrein beherende organisaties op basis van subsidiebeschikkingen;
2. Realisatie van areaaluitbreiding in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) op basis van de Natuurpact-afspraken;
3. Doorvertaling en uitvoering van de tien generieke maatregelen; denk bijvoorbeeld aan de gebiedsgerichte uitwerking van overgangsgebieden;
4. En op basis van de kansen die in een gebied ontstaan: ondersteunen van projecten (van derden) die bijdragen aan het doelbereik en draagvlak hebben.

In een viertal focusgebieden kiezen we voor een versnelde en extra inzet om de verslechtering te stoppen én instandhouding van belangrijke natuurwaarden te bereiken. Dit zijn de Peelvenen (Grote Peel en Deurnsche Peel en Mariapeel), Sarsven en de Banen, Maasduinen en Geuldal- Mergelland (Bunder- en Elslooërbos, Geuldal en Bemelerberg en Schiepersberg). De keuze voor deze fasering is ook gebaseerd op mogelijke meekoppelkansen voor vergunningverlening voor projecten voor wonen, werken (waaronder PAS-melders) en infrastructuur (zie toelichting op deze fasering in paragraaf 2.3).

Binnen het programmagebied zetten we een gebiedsgerichte aanpak in, gericht op een samenhangende aanpak in, om en tussen alle Natura 2000-gebieden. Dit doen we op basis van onze 'Routekaart Gebiedsgerichte Aanpak' in drie stappen: van 1) Verkenning & visievorming, via 2) Planuitwerking & Gebiedsprogramma naar 3) Realisatie & Beheer van concrete maatregelen (zie figuur 4.2). In de gebiedsgerichte aanpak is samen met alle gebiedspartners vaak eerst een fase van gezamenlijke verkenning, visievorming en planuitwerking nodig, voordat 'de schop de grond in kan'. Een visie of plan wordt vervolgens vertaald naar een gebieds- of inrichtingsprogramma waarin de uit te voeren maatregelen, projecten, middelen en actoren worden benoemd. Op basis daarvan kan de uitvoering projectmatig worden gerealiseerd. Parallel aan de ontwikkeling en vaststelling van het gebiedsprogramma vindt - afhankelijk van de maatregelen - ook de vertaling plaats in bijvoorbeeld de provinciale verordening, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, grondbeleidinstrumenten etcetera. Deze vertaling is belangrijk om te komen tot een geborgde

aanpak. In deze stappen werken we toe naar het programmeren en faseren van de concrete uitvoering in alle gebieden.



Figuur 4.2. De Routekaart Gebiedsgerichte Aanpak als basis voor uitvoering van het LOS.

In samenhang met al lopende trajecten

De aanpak in de focusgebieden Peelvenen en Sarsven en de Banen wordt in samenhang uitgevoerd met de bestaande rijk-regio samenwerking voor NOVEX-gebied De Peel. Deze wordt nog verder versterkt met de 'regionale maatwerkaanpak' voor De Peel, zoals aangekondigd door het Rijk in het 'Startpakket Nederland van het slot'. Ook wordt de aanpak in alle focusgebieden afgestemd met projecten die voor heel Limburg proberen de waterkwaliteit te verbeteren, waaronder Waterwinst (van LLTB) en Duurzaam Schoon Grondwater (van WML, LLTB, provincie en Rijk). De herijkte, gebiedsgerichte aanpak is een adaptieve aanpak. Dat betekent dat op basis van de voortgang in doelbereik steeds nieuwe maatregelen kunnen worden toegevoegd, waarbij in elke vervolgfase de scope van gebieden verder kan worden aangepast als een effectieve aanpak daarom vraagt.

Relatie tussen het LOS, het Aanvalsplan Waterkwaliteit en Waterwinst

De gebiedsgerichte maatregelen voor alle Natura 2000-gebieden en voor de vier Natura 2000- focusgebieden zullen ook bijdragen aan het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Voor heel Limburg blijft de inzet erop gericht om de KRW-doelen te halen. De waterkwaliteit is in heel Limburg nog niet op orde. In het provinciale 'Aanvalsplan Waterkwaliteit' van mei 2024 zijn daarom aanvullende maatregelen voor heel Limburg genomen. Onderdeel daarvan onder meer zijn de aanpak van riooloverstorten en het uitvoeren van 'waardennetwerken' (landbouwinnovaties gericht op vermindering van emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen).

In het kader van dit Aanvalsplan en de Propositie Heuvelland is op dit moment een budget beschikbaar van in totaal 2 miljoen Euro om de uit- en afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewateren te verminderen. In dit kader verkent de provincie op dit moment de mogelijkheden van een subsidiebeschikking voor het project Waterwinst van LLTB voor heel Limburg. Daarover vindt nog overleg plaats met LLTB, WML en WL. Het project Waterwinst kan onder voorwaarden worden gezien als een pilot voor doelsturing. Het draagt hiermee bij aan de concrete invulling van perspectief voor de landbouw. GS streeft ernaar om een besluit over de subsidiebeschikking in september 2025 te kunnen nemen, in samenhang met de vaststelling van het LOS.

In het vervolg van 2025 zet de provincie in het overleg met het Rijk in op het beschikbaar stellen van aanvullende middelen die in het Regeerprogramma en het Startpakket van het demissionaire kabinet in het vooruitzicht zijn gesteld (zie par. 2.4 en 4.3). Daarbij zoeken we naar een effectieve balans tussen de inzet van middelen voor generieke maatregelen (voor heel Limburg) en gebiedsgerichte maatregelen (voor Natura 2000-gebieden).

De gebiedsgerichte aanpak wordt ondersteund door verschillende subsidieregelingen die zijn opengesteld op basis van 'specifieke uitkeringen' van het Rijk (SPUK's). Dat betekent dat deze subsidies alleen voor de aangegeven doelen en gebieden mogen worden ingezet. Een overzicht van specifieke uitkeringen die voor de uitvoering van het LOS worden ingezet is opgenomen in figuur 4.5. Nu de aanpak voor het LOS is uitgewerkt zullen we nieuwe subsidieregelingen en openstellingen - waar de specifieke uitkeringen dat mogelijk maken - met voorrang gaan richten op de vier Natura 2000-focusgebieden, inclusief de overgangsgebieden.

Op de agenda van de gebiedsgerichte aanpak van Natura 2000-gebieden

In bijlage 2 van dit LOS is het voorlopige pakket van gebiedsgerichte maatregelen uitgewerkt voor alle Natura 2000-gebieden. Daarbij zijn de gebiedsgerichte maatregelen voor de vier focusgebieden al verder uitgewerkt dan voor de andere Natura 2000-gebieden. Op basis van de stappen van de Routekaart Gebiedsgerichte Aanpak zal dit hele pakket in een intensieve samenwerking met alle gebiedspartners verder worden uitgewerkt én uitgevoerd.

Als voorschot op de aanpak in de vier Natura 2000-focusgebieden is in figuur 4.3. al een eerst overzicht opgenomen van belangrijke uitgangspunten, aandachtspunten en mijlpalen voor de aanpak in deze vier focusgebieden.

Focusgebied	Uitgangspunten, aandachtspunten en mijlpalen in de gebiedsaanpak ter uitwerking samen met onze partners
Peelvenen	<ul style="list-style-type: none"> Dit gebied onderscheidt zich in twee gebiedsgerichte aanpakken; voor de Gedeelde Peel en voor hydrologische bufferzone rond de Grootte Peel; Nader overleg met Gemeente Horst aan de Maas als trekker gebiedsaanpak Gedeelde Peel wordt voorbereid over de betekenis van het LOS voor de gebiedsaanpak; Vormgeven goede samenwerking met partners in 'extern kernteam Gedeelde Peel', waaronder 'Agrarische Belangenvereniging Mariapeel' (ABM); Eind 2025 afronding 'Gebiedsvisie Gedeelde Peel', medio 2026 afronding 'Hydrologische systeemanalyse Peelvenen' (HSA), eind 2026 vertaling in inrichtingsplan en uitvoeringsstrategie en voorbereiden vrijwillige kavelruil; Goede afstemming vormgeven met Limburg-brede projecten als 'Waterwinst' en met rijksregelingen; Eind 2025 starten van verkenningsfase voor de hydrologische bufferzone rond de Grootte Peel op basis van diverse bouwstenen zoals de visie van de Waterschappen op het Dal van de Aa, de HSA Peelvenen, het plan van de '15 boeren van Meijel' en het zich ontwikkeld toekomstperspectief 2050 voor NOVEX de Peel.
Sarsven en de Banen	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal gebiedsproces onder regie van de provincie; In verkenningsfase in gesprek gaan met alle agrariërs aan de keukentafel om samen te onderzoeken wat nodig is om natuurherstel én perspectief voor de ondernemer bij elkaar te brengen; In verdiepfingsfase samen zicht krijgen op bedrijfsplannen, waarbij alle opties op tafel kunnen komen; waaronder innoveren, vervangende grond, extensivering, omschakeling, bedrijfsverplaatsing etc; Voor beide fasen nemen we één à twee jaar de tijd. Op basis van een totaalplaatje van 'wat nodig is' kunnen we een plan maken voor de totale optelsom van 'wensen en eisen van de agrariërs' en vertalen naar een meerjarenaanpak waarin een lokale aanpak en benodigde instrumenten worden vastgesteld; Het accent in dit gebied ligt op 'Blijversaanpak' en voortbouwen op de ervaringen opgedaan in de Pilot Ondernemingsplan-aanpak De Peel.
Maasduinen	<ul style="list-style-type: none"> Lokaal gebiedsproces gericht op ruimte voor maatwerk: behoud van meer graslanden in relatie met toemende akkerbouw, ondersteuning bij omschakeling naar extensieve / natuurinclusieve landbouw, inrichting van bufferzones, watermaatregelen en versterking natuur en landschap; Voortbouwen op 'Bioplan Maasduinen' ontwikkeld door Nationaal Park Maasduinen en alle partners; Voortbouwen op het recent gestarte gebiedsproject Siebengewald ter uitwerking daarvan, met een projectgroep in oprichting met onder meer Nationaal Park Maasduinen, Gemeente Bergen, Waterschap Limburg, provincie, LVVN en LLTB; Eind 2025 afronding gebiedsvisie voor het project Siebengewald, 2026 vertaling in inrichtingsplan en uitvoeringsstrategie en voorbereiden vrijwillige kavelruil.
Geuldal- Mergelland	<ul style="list-style-type: none"> Dit regionale gebiedsproces bestaat uit drie lokale gebieds-processen: 1) Mechelderbeek en omgeving (boven Geuldal), 2) beneden/midden Geuldal en Bemelerbos/Schiepersberg en 3) Bunder en Elslooërbos; De procesaanpak voor de lokale gebiedsprocessen is in voorbereiding en de start van de lokale gebiedsprocessen is voorzien medio 2026. Draagvlak voor governance en raakvlakken met andere projecten en programma's worden verkend voor gezamenlijke aanpak op basis van Routekaart Gebiedsgerichte Aanpak. Daarbij is er aandacht voor lopende projecten en de bestuurlijke afspraken die al gemaakt zijn; Opgave in de gebiedsprocessen is om invulling te geven aan een nieuwe balans tussen traditionele landbouw, extensieve landbouw en biologische landbouw en de andere groenblauwe functies in het focusgebied; Ondersteuning is nodig van agrariërs die een stap willen maken naar extensivering of biologische landbouw; De projecten en activiteiten in het kader van de 'Propositie Heuvelland', maken deel uit van de gebiedsprocessen; De projecten Biodiversiteitsmonitor en Waterwinst worden in 2025 voor het hele gebied opgestart en uitgevoerd; Overleg is nodig met de terrein beherende organisaties gericht op intensivering van het beheer in de Natura 2000 gebieden Bunder-Elslooërbos, Geuldal en Bemelerberg en Schiepersberg; Verkennen van de mogelijkheid om de instrumenten kavelruil of landinrichting voor delen van het gebied in te zetten; Samen met de sector verkennen van de mogelijkheden en instrumenten voor behoud van grasland; Bij uitwerking aansluiten bij andere, al lopende initiatieven als 'Water in Balans', 'Waterveiligheid en ruimte Limburg' en de 'Regiodeal Parkstad'.

4.2 Organisatie van de uitvoering

Regie op uitvoering en de uitvoering zelf

In de uitvoering van het LOS onderscheiden we twee functies die moeten worden ingevuld; de regie op uitvoering en de uitvoering zelf. De regie op uitvoering betreft de opdrachtgeversrol voor de uitvoering en is gericht op een integrale en samenhangende programmering en prioritering van maatregelen, het meegeven van randvoorwaarden en het bewaken van het doelbereik. De uitvoering heeft betrekking op de voorbereiding en realisatie van generieke en gebiedsgerichte maatregelen in gebiedsprocessen en gebiedsprojecten samen met alle partners.

Het LOS brengt een omvangrijke uitvoeringsopgave met zich mee met een mix van generieke en gebiedsgerichte maatregelen in veel verschillende focusgebieden. Dit kan alleen een succes worden als er op de uitvoering stevig regie wordt gevoerd. De belangrijkste werkzaamheden zijn:

- Voorbereiden en formuleren van de gebiedsopgaven en (tussen)doelen per Natura 2000-gebied, afgeleid van de provinciale opgave om aan de wettelijke kerndoelen te voldoen. Basis daarvoor zijn de ambitie en doelen van dit LOS, onder meer uitgewerkt in dalende stikstofdepositielijnen per Natura 2000-gebied met tussendoelen voor 2030 en 2035 (zie paragraaf 2.2). Dit is de basis voor de uitwerking van de voorgestelde maatregelen, monitoring van effecten en bijstelling van maatregelen;
- Voorbereiden en formuleren van de opdrachten / projectvoorstellen (met beoogde resultaten en tijdspad) voor de gebiedsprocessen en gebiedsprojecten, in het bijzonder voor de vier focusgebieden;
- Afspraken maken met de gebiedspartners over 'wie doet wat' in de uitvoering, inclusief over het trekkerschap van processen en projecten;
- Zorgen voor goede koppeling tussen de generieke en gebiedsgerichte maatregelen. De gebiedsregisseur is daarmee een belangrijke liaison tussen gebied, provincie en rijk;
- Zorgen voor de kaderstelling en aansturing van een gecoördineerde inzet van de beschikbare financiële middelen, rekening houdend met de scope en richtlijnen die daarvoor in de specifieke uitkeringen zijn opgenomen. Waar mogelijk wordt in nieuwe subsidieregelingen ter uitwerking van specifieke uitkeringen van het Rijk voorrang gegeven aan de uitvoering van maatregelen in de vier focusgebieden;
- Zorgen voor de kaderstelling en aansturing van de wijze van monitoren, bijsturen en verantwoorden van de voortgang in de uitvoering.

Rolverdeling en gebiedscoalities in de gebiedsgerichte aanpak

De provinciale gebiedsregisseurs werken in elk focusgebied intensief samen met het Waterschap Limburg, gemeenten en andere uitvoeringpartners in regionale of lokale gebiedsprocessen en gebiedsprojecten. De individuele partners van onze Plattelandscoalitie hebben een belangrijk rol in de uitvoering van de gebiedsprocessen en gebiedsprojecten. Dat kan in verschillende rollen, bijvoorbeeld als trekker van een gebiedsproces of gebiedsproject, als uitvoerder en/of als bekostiger van specifieke maatregelen, of als inbrenger van kennis, kunde en capaciteit in de uitvoering. Op basis van maatwerk worden hiervoor voor elk gebied één of meerdere 'Gebiedscoalities' gevormd. Daarbij bouwen we voort op succesvolle samenwerkingen die er al zijn, of creëren we nieuwe samenwerkingen waar nodig. Vanuit de gebiedscoalities wordt ook de gebiedsparticipatie vormgegeven, waaronder gesprekken met de direct belanghebbende bewoners en bedrijven. Het trekkerschap van deze gebiedscoalities voor gebiedsprocessen en gebiedsprojecten kan bij verschillende partners liggen. Van de trekkende partners verwachten we dat ze zich committeren aan de ambitie en doelen van het LOS en aan de opdrachten die we op basis van het LOS formuleren. De gebiedscoalities worden verder ondersteund vanuit de programmaorganisatie met expertise, bijvoorbeeld op het gebied van stikstof, natuur en water, grondbeleid, monitoring, programmabeheersing etc.

De doelen, maatregelen en beschikbare middelen in het LOS vormen de basis op grond waarvan de provincie haar regierol voor het LOS zal invullen. Daarmee geeft de provincie duidelijk richting aan 'wat' er in de uitvoering mogelijk is, of mogelijk gemaakt kan worden en wat er van partijen in de gebiedscoalities wordt verwacht. Voor de uitvoering van maatregelen en projecten uit een gebiedsprogramma stelt de provincie de beschikbare financiële middelen en instrumenten beschikbaar. Daarmee kunnen de gebiedscoalities bepalen 'hoe' de uitvoering met gebieds-gericht maatwerk het beste kan plaatsvinden binnen de kaders van het LOS.

Met elke gebiedscoalitie worden ook afspraken gemaakt over hoe de tussenresultaten van gebiedsprocessen worden geborgd in formele besluiten, bijvoorbeeld in programma's, omgevingsvisies, omgevingsplannen, verordeningen etc. Daarbij horen formele besluitvormingsprocessen met invulling van participatie en democratische legitimatie. De invulling van de ambtelijke en bestuurlijke overleggen hiervoor is maatwerk in elk gebiedsproces. Overkoepelend zal in principe twee keer per jaar ambtelijk en bestuurlijke overleg met de Plattelandscoalitie plaatsvinden. Een eerste overleg is eind 2025 voorzien over de verdere uitwerking van de organisatie van de uitvoering in de focusgebieden.

Samenvatting uitgangspunten Gebiedsgerichte aanpak

1. De gebiedsgerichte aanpak voeren we uit op basis van de 'Routekaart Gebiedsgerichte Aanpak Limburg' met ruimte voor maatwerk;
2. De Routekaart bestaat in essentie uit de stappen 'Verkenning & visievorming', 'Gebiedsprogramma' en 'Uitvoering maatregelen' waarin tussenresultaten met commitment worden vastgelegd als onderdeel van een geborgde aanpak;
3. Gebiedsgericht maatwerk vullen we in met onze gebiedspartners in het betreffende gebied, en altijd met directe betrokkenheid van lokale actoren;
4. De rolverdeling en governance bepalen we in overleg met de partners en zijn mede afhankelijk van de aard van de opgaven en de in te zetten instrumenten;
5. Als de opgave in hoofdzaak natuurherstel is, dan ligt het voor de hand dat de provincie 'trekker' is van het gebiedsproces.

4.3 Voor uitvoering beschikbare financiële middelen en regelingen

Beschikbare financiële middelen en uitkeringen

Voor de periode 2025-2029 heeft de provincie Limburg op dit moment ruim 411 mln. Euro aan financiële middelen voor de uitvoering van het LOS beschikbaar, verdeeld over verschillende jaren (zie figuur 4.4). De middelen zijn voor een belangrijk deel beschikbaar voor maatregelen gericht op natuurherstel in en rondom Natura 2000-gebieden, voor bronmaatregelen gericht op (agrarische) bedrijfsbeëindiging en voor maatregelen voor water en landschap. De inzet van deze middelen moet leiden tot een aantoonbare verbetering van de natuur (N2000) en daarmee een houdbare vergunningverlening dichterbij brengen.

Veruit de meeste middelen zijn Rijksmiddelen. Ze worden verkregen als een specifieke uitkering (SPUK) van het Rijk (zie overzicht in figuur 4.5). Dat betekent dat deze middelen alleen voor de aangegeven doelen mogen worden ingezet. De middelen gekoppeld aan de ontwikkelopgave natuur zijn bestemd voor het realiseren van de uitbreiding en inrichting van nieuwe natuur in het Natuur Netwerk Nederland. Deze middelen zijn als een storting in het Provinciefonds en tot en met 2027 beschikbaar. Op landschap, blij-versaanpak en natuurbeheer zetten we (beperkt) eigen provinciale middelen in.

Aanvullend op onze basisinzet in alle Natura 2000-gebieden én onze aanpak in vier focusgebieden kan het LOS ook andere gebieds(inrichting)programma's faciliteren waar deze voortkomen uit geborgde samenwerkingsafspraken (bijvoorbeeld PiO Weerterland) én concreet bijdragen aan het doelbereik van het LOS. Geborgde samenwerkingsafspraken over zo'n gebiedsprogramma zijn daarin het uitgangspunt om bij te kunnen dragen aan het doelbereik.

Thema	Beschikbare middelen voor uitvoering LOS		
	2025-2027	2028	2029
Natuur, biodiversiteit, fauna, natuurverbetering, ontwikkelopgave landelijk gebied	160,09	17,63	21,28
Bronmaatregelen	152,99	11,01	8,56
Landschap	7,05	1,03	1,03
Water	31,00	0,00	0,00
Totaal	351,13	29,67	30,87

Figuur 4.4. Beschikbare middelen voor uitvoering LOS (in mln Euro's, exploitatie, inclusief vrije ruimte SPUK's, peilmoment september 2025).

Specifieke uitkering (SPUK)	Bestedingsdoelen	Einddatum besteding middelen
Natuur fase 1	<ul style="list-style-type: none"> Voor uitvoeringsactiviteiten van provincie en partners voor het herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, voor boscompensatie en voor onderzoek 	31 december 2026
PAS-melders	<ul style="list-style-type: none"> Voor realisatie van maatregelen waarbij de vrijgekomen stikstofdepositieruimte uitsluitend gebruikt wordt voor het legaliseren van PAS-melders 	31 december 2026
Provinciale maatregelen landelijk gebied (Rpml)	<ul style="list-style-type: none"> Voor bronmaatregelen stikstof- en methaanreducties en voor afwaardering van grond door functieverandering of gebruiksbeperkingen 	31 december 2026
Versnellingsvoorstellen gebiedsgerichte aanpak	<ul style="list-style-type: none"> Voor realisatie van één of meerdere provinciale versnellingsvoorstellen voor de gebiedsgerichte aanpak voor natuur, inclusief stikstof, water en klimaat, waarbij een reductie van stikstofemissie uitsluitend ten goede komt aan één van deze doelen 	31 december 2027
Zoetwater / Deltaplan Hoge Zandgronden (DHZ)	<ul style="list-style-type: none"> Voor realisatie van zoetwater-maatregelen om water te conserveren, om de grondwatervoorraad aan te vullen en/of om de watervraag te verminderen, eventueel in combinatie met aanpassing van het grondgebruik 	31 december 2027
Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB)	<ul style="list-style-type: none"> Voor subsidies voor veehouders om hun veestapel geheel of gedeeltelijk te verminderen of om veehouderij te beëindigen 	31 december 2031
Natuur fase 2	<ul style="list-style-type: none"> Voor uitvoeringsactiviteiten van provincie en partners voor het herstel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, voor <i>boscompensatie</i> en voor onderzoek 	31 december 2032

Figuur 4.5. Overzicht van specifieke Rijksuitkeringen aan de provincie, voor uitvoering LOS.

Zicht op aanvullende middelen

In het 'Startpakket Nederland van het slot' heeft het kabinet in april 2025 onder meer aangekondigd om 600 miljoen Euro vrij te willen maken voor een 'regionale maatwerkaanpak' voor de Veluwe en De Peel. In ambtelijk overleg met het ministerie van LNV werkt de provincie op dit moment aan de invulling hiervan. Op basis van de huidige stand van zaken is er zicht op een besteding van 150 miljoen Euro voor De Peel in de periode 2026-2028. De inzet van deze middelen is gericht op een gebiedsgerichte transitie van landbouwbedrijven in De Peel voor natuurherstel en een duurzaam economisch perspectief voor de landbouw. Het voorlopige voorstel waaraan nu wordt gewerkt, bestaat uit drie typen maatregelen die in samenhang en gelijktijdig zullen worden aangepakt. Ten eerste maatregelen voor herstel van het watersysteem rondom Natura 2000-gebieden om verdere verdroging van De Peel tegen te gaan en zo de gevoeligheid voor de depositie van stikstof te verminderen. Ten tweede maatregelen gericht op het verminderen van stikstofemissies en het beschikbaar krijgen van gronden voor blijvende melkveehouderijen door vrijwillige beëindiging van veehouderij-activiteiten nabij de Natura 2000-gebieden Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel. Dit biedt stikstofruimte aan blijvende ondernemers in het gebied en draagt direct bij aan natuurherstel. En ten derde maatregelen om circa 700 hectare landbouwgrond blijvend te extensiveren in het overgangsgebied van de Natura 2000-gebieden Groote Peel en Deurnsche Peel & Mariapeel. Dit wordt mogelijk gemaakt door herwaardering van landbouwgronden en (zo nodig) de inzet van grondinstrumentarium. Uitgangspunt is dat deze gronden de bestemming landbouwgrond kunnen behouden, tenzij er een afwaardering plaatsvindt naar natuur. Veel van deze maatregelen dragen ook bij aan het behoud van grasland door te voorkomen dat grasland wordt omgezet in akkerbouwgrond met negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit en hydrologie.

De inzet van de provincie is erop gericht om met het demissionaire kabinet op korte termijn definitieve afspraken te kunnen maken over de inzet van deze aanvullende middelen voor de regionale maatwerkpaak voor De Peel.

Naast de mogelijk aanvullende rijksmiddelen voor De Peel voorzien we ook nog volgende subsidierondes in het kader van de 'Nadere subsidieregels gebieds-gerichte beëindiging veehouderijlocaties provincie Limburg' (MGB). Deze zijn al in de begroting van het Ministerie van LNVN opgenomen. Ook zijn in het 'Startpakket Nederland van het slot' door het kabinet middelen aangekondigd voor een 'Vrijwillige beëindigingsregeling voor veehouders' en een 'Vrijwillige extensiveringsregeling voor melkveehouderij' en voor agrarisch natuurbeheer (zie het overzicht in hoofdstuk 1). Deze regelingen worden nu door het kabinet uitgewerkt. Naast de mogelijk aanvullende rijksmiddelen verkennen we op dit moment ook de inzet van extra provinciale middelen.

Met de optelsom van deze middelen is een eerste stap in de uitvoering van het LOS financieel geborgd. Voor de uitvoering van onze ambitie zijn op termijn veel meer financiële middelen nodig. De kosten van het totale pakket aan benodigde maatregelen en van de maatregelen per Natura 2000-gebied worden nog globaal inzichtelijk gemaakt tijdens de uitvoering van het LOS. Daarmee kan beter worden onderbouwd welke bijdragen we op de korte en lange termijn van het Rijk verwachten. Op dit moment schatten we in dat voor de langjarige programmering en uitvoering van het LOS in totaal 3,5 à 4,5 miljard Euro nodig zal zijn.

Naar een slagvaardige en samenhangende inzet van middelen

Met een effectieve inzet van de al beschikbare en mogelijk op korte termijn aanvullende middelen willen we snel een bijdrage leveren aan doelbereik zonder het uitgangspunt van vrijwillige deelname of gelijk speelveld voor initiatiefnemers uit het oog te verliezen. We willen daarom partners pro-actief benaderen bij het opzetten van subsidieregelingen om snel tot uitvoering te kunnen komen. We willen bij nieuwe subsidieregelingen en aanvullende middelen de middelen zoveel mogelijk richten op de focusgebieden, zonder de samenhang met generieke maatregelen voor heel Limburg uit het oog te verliezen. Als we vanwege beperkte middelen in een periode moeten kiezen tussen maatregelen zetten we in op maatregelen waarvan we op dat moment het grootste integrale doelbereik verwachten tegen de laagste kosten op korte en lange termijn. We zetten extra capaciteit in voor het uitvoeren van gebiedsprocessen en gebiedsprojecten. Het ten volle benutten van deze middelen in de aangegeven periode zal van veel externe factoren afhankelijk zijn, maar onze inzet is dit maximaal te doen.

4.4 Monitoring, evaluatie en bijstelling van het LOS

Monitoring en evaluatie

De voortgang in de uitvoering van het LOS wordt periodiek gemonitord en geëvalueerd. Dit is ook een belangrijk onderdeel van een geborgde aanpak (zie hoofdstuk 2). In deze monitoring en evaluatie staan vijf hoofdvragen centraal:

1. *Doelbereik*: Ligger we op koers met onze ambitie en doelen van het LOS: wat zijn de effecten van alle maatregelen en instrumenten en bereiken we ermee wat we willen en moeten bereiken?
2. *Voortgang*: Ligger we op schema met de uitvoering van alle maatregelen en instrumenten van het LOS: doen we wat we hebben afgesproken in termen van voortgang, capaciteit en kosten?
3. *Samenhang*: Is de samenhang helder en geborgd tussen de maatregelen van het LOS in relatie met de keuzes en maatregelen in andere programma's en trajecten? Denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van de KRW, het Convenant Voldoende Zoetwater en de voortgang in inzet van Rijk en EU;
4. *Adaptiviteit*: Zijn nieuwe trends, ontwikkelingen, risico's en onzekerheden voldoende bekend en vertaald in de programmering en prioritering van maatregelen in de gebiedsprocessen en gebiedsprojecten?
5. *Samenwerking*: Worden onze uitgangspunten voor de samenwerking door onze partners in de praktijk herkend en vinden nieuwe initiatieven en gebiedspartners aansluiting in nieuwe vormen van samenwerking?

Na vaststelling van het LOS zal de aanpak voor monitoring en evaluatie verder worden uitgewerkt. Daarbij wordt onder meer nagegaan welke al bestaande monitorings- en evaluatietrajecten kunnen worden benut en wie daaraan op welke wijze kan bijdragen. Centraal in de monitoring staan de periodieke Natuurdoelanalyses die worden opgesteld in het kader van de Omgevingswet, de stikstofemissieregistratie en AERIUS, de voortgangsrapportages over uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de uitvoering van de Natura 2000-beheerplannen.

De Natuurdoelanalyses (NDA's) geven de staat van de natuur aan en of de vastgestelde maatregelen voor natuurherstel genoeg zijn en of de daling van de stikstofdeposities voldoende is om verslechtering tegen te gaan. De monitoring van maatregelen en de effecten daarvan in de Natura 2000-cyclus vindt op drie aspecten plaats. Ten eerste of de maatregelen zijn uitgevoerd. Ten tweede of de (gezamenlijke)^[15] maatregelen de gewenste a-biotische effecten hebben (bijvoorbeeld stijgt het grondwater, verbetert de waterkwaliteit, neemt de stikstofdepositie af, etc). En ten derde of de (gezamenlijke) maatregelen de natuurkwaliteit verbeteren.

In het 'Verbeterprogramma VHR-monitoring' (VVM) zetten Rijk en provincies in op betere en meer uniforme data over de staat van de natuur binnen en buiten natuurgebieden, met meer inzicht in de effectiviteit van maatregelen. Er vindt nog een verbeterslag plaats in het bepalen van de kwaliteit van habitattypen. De kwaliteit van habitattypen zal dan op een meer uniforme wijze gemonitord worden. Rijk en provincies werken na de eerste versies van de NDA's aan een cyclisch proces van verbeteren, aanvullen en doorontwikkelen van de NDA's. Daarnaast zal het aantal NDA's uitgebreid worden van alleen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden naar voor alle Natura 2000-gebieden. Ook zal de reikwijdte van de NDA's verder worden verbreed door alle relevante factoren voor de staat van de natuur in beeld te brengen. Daarbij geldt zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven: NDA's zijn primair bedoeld voor beleidsontwikkeling; NDA's zijn geen passende beoordeling en geven geen groen licht voor vergunningen en vormen ook geen blokkade voor toestemmingsverlening. In het Verbeterprogramma VHR-monitoring wordt een handreiking opgesteld voor de 'Monitoringsplannen Omgevingscondities' waarmee de resultaten van maatregelen in beeld worden gebracht.

Onderzoek ter ondersteuning van monitoring en evaluatie

Inrichten van monitoring is nodig om de effectiviteit van maatregelen te waarborgen en maatregelen aan te passen waar nodig. Dit is ook wat de rechter van ons vraagt. We mogen niet zonder borging voorsorteren op een verwachte daling. Het in beeld krijgen van de verwachte en werkelijke effecten als basis voor regelmatige bijstelling van maatregelen en instrumenten is daarvoor cruciaal. In paragraaf 3.5 is al een eerste kwalitatieve – en op onderdelen kwantitatieve – inschatting gemaakt van de verwachte effecten van het voorgestelde maatregelenpakket in dit LOS. Door nader onderzoek te blijven doen zullen we deze effecten steeds beter en waar mogelijk ook steeds kwantitatiever gaan onderbouwen (op basis van modelberekeningen en waar mogelijk ook steeds meer op basis van gemeten effecten). Dit geldt zowel voor de generieke maatregelen als ook voor de gebiedsgerichte maatregelen. Zo krijgen we vooraf meer zicht op de verwachte effectiviteit van maatregelen en monitoren we tussentijds de werkelijke effecten. Op basis daarvan stellen we maatregelen bij.

Op het moment dat een specifiek maatregelenpakket voor een gebied gereed is, laten we onze aanpak door een extern ecologisch bureau met juridische expertise beoordelen. We willen met deze 'second opinion' nagaan of de maatregelen per gebied inderdaad voldoende zijn om te borgen dat de verslechtering stopt en op termijn de instandhoudingsdoelen van het betreffende gebied worden gehaald. In de second opinion per gebied worden de volgende vragen voorgelegd:

- Voorzien de maatregelen stikstofreductie en natuurherstel in het tegengaan van de verslechtering?
- Is het geborgd maatregelenpakket voldoende om vergunningverlening weer mogelijk te maken?
- Welke eisen worden gesteld aan de monitoring van het doelbereik?

Voor een bredere onderbouwing van het maatregelenpakket zullen we - naast de verwachte effecten op het doelbereik van stikstof, natuur en water - bij de verdere uitwerking per gebied ook de economische effecten voor economie, landbouw en leefbaarheid in beeld brengen. Daarbij gaat het onder meer om de economische effecten in de landbouwketen (landbouweffectrapportage), de sociaal-economische effecten voor de leefbaarheid van het landelijk gebied en om de kansen die ontstaan voor vergunningverlening voor verschillende sectoren (voor wonen, landbouw, infrastructuur en industrie). Het uitvoeren van een economische impactanalyse bij de gebiedsgerichte uitwerking helpt om effecten te onderkennen, mee te wegen in de besluitvorming en tijdig bij te kunnen sturen in het maatregelenpakket. Ook helpt het onderzoek om zicht te krijgen op mogelijke compenserende maatregelen voor verschillende gebieden. We kiezen daarbij voor een onderzoeksaanpak die zorgvuldig en praktisch inzicht kan geven in de sociaaleconomische- en leefbaarheidsimpact voor een gebied.

^[15] Als er in een gebied meerdere maatregelen gelijktijdig worden uitgevoerd, is het niet mogelijk de effecten van de afzonderlijke maatregelen te monitoren. De a-biotische monitoring en de monitoring van de natuurkwaliteit vindt daarom niet op maatregelniveau plaats.

Bijstelling en voortgangsrapportages van het LOS

Gedeputeerde Staten zullen tijdens de uitvoering van het LOS verslag doen van de resultaten van de monitoring. Deze vormen de basis voor periodieke bijstelling van het LOS. Daarbij wordt de volgende cyclus gehanteerd:

- Jaarlijks: vinger aan de pols houden en kleine aanpassingen doorvoeren op basis van knelpunten in de uitvoering van het LOS. Ook stellen we jaarlijks een 'Jaarschijf uitvoering LOS' op;
- Driejaarlijks: tussentijdse herijking van het pakket van maatregelen en instrumenten op basis van een kwalitatieve, en waar mogelijk kwantitatieve, beantwoording van de vijf hoofdvragen;
- Zesjaarlijks: nagaan of het hele pakket van maatregelen en instrumenten grondiger moet worden aangepast, gekoppeld aan de cyclus van onder meer de nieuwe Natuurdoelanalyses en Natura 2000-beheerplannen.

Via de reguliere planning en control-cyclus rapporteren Gedeputeerde Staten over de voortgang van het LOS aan Provinciale Staten. Een herijking of bijstelling van het programma zal separaat en sonderend worden voorgelegd. Majeure ontwikkelingen in het dossier zullen actief met Provinciale Staten worden gedeeld, bijvoorbeeld als wijzigingen optreden in het wettelijke kader voor het LOS.

Bijlage 1

Dalende stikstofdepositielijn per Natura 2000-gebied op weg naar 2040 met tussendoelen voor 2030 en 2035

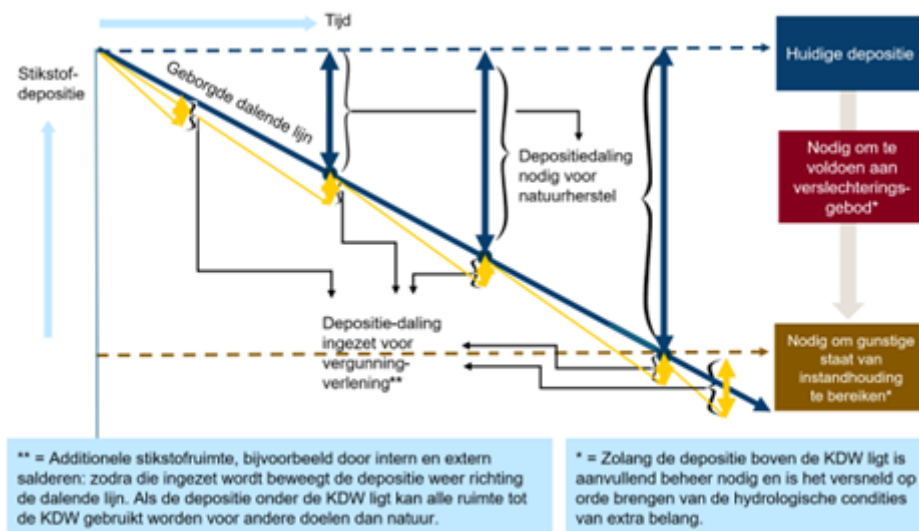
De tabel in deze bijlage bevat de dalende stikstofdepositielijn per Natura 2000-gebied op weg naar 2040 met concrete tussendoelen voor 2030 en 2035.

Natura 2000-gebied	Stikstof-depositie in 2022	Verwachte stikstof-depositie in 2030 op basis van autonome daling	Tussendoelen		Einddoel
			2030	2035	2040 (meest kritische KDW)
		Gebiedsgemiddelden, in mol/ha/jr			
Bemelerberg & Schiepersberg	1538	1429	1000	714	714
Boschhuizer-bergen*	1882	1638	1000	714	500
Brunsummer-heide	1435	1267	1000	714	714
Bunder-en Elslooërbos	1836	1752	1071	1071	1071
Deurnsche Peel & Mariapeel*	1367	1176	1000	714	500
Geleenbeekdal	1808	1662	1071	1071	1071
Geuldal	1705	1579	1000	714	714
Grensmaas	1172	1057	1857	1857	1857
Groote Peel*	1354	1165	1000	714	500
Kunderberg	1445	1336	1429	1429	1429
Leudal	1910	1671	1071	1071	1071
Maas bij Eijsden	704	589	1857	1857	1857
Maasduinen	1915	1679	1000	714	500
Meinweg	1740	1526	1000	714	500
Noorbeemden & Hoogbos	1347	1320	1429	1429	1429
Roerdal	1520	1351	1071	1071	1071
Sarsven en De Banen	1418	1222	1000	714	429
Savelsbos	1746	1709	1071	1071	1071
Sint Jansberg	2084	1878	1071	1071	1071
Sint Pietersberg & Jekerdal	1593	1316	1000	714	714
Swalmdal	1643	1454	1071	1071	1071

Weerter- en Budelbergen & Ringselven*	1627	1440	1000	714	500
Zeldersche	1929	1680	1071	1071	1071
Driessen					

Toelichting

De doeldeposities in 2030 zijn gestoeld op een tweetal rapporten (WUR, 2021 en TEO, 2022).^[16] Het eerste rapport laat de stikstofgevoeligheid van habitattypen en daarin horende plantensoorten zien. Het tweede geeft indicaties aan hoe verslechtering gestopt zou kunnen worden. De norm daarvoor is de kritische depositiewaarde (KDW). Voor heel gevoelige habitattypen is dit waarschijnlijk niet haalbaar. Op grond van het TEO-rapport zijn we er daarom vanuit gegaan dat in deze habitattypen de depositie maximaal 1000 mol/ha/jr mag zijn, waarbij lagere waarden op korte termijn beter zijn om herstel in te zetten. Zeker voor habitattypen met een KDW van 500 mol/ha/jr of lager. Voor deze habitattypen wordt dus nu vooral ingezet op het stoppen van de verslechtering. In deze habitattypen zou uiterlijk in 2040 de KDW bereikt moeten zijn. Daar waar de KDW niet bereikt, wordt is monitoring op het daadwerkelijk stoppen van de verslechtering extra belangrijk. Deze tabel kan gezien worden als de invulling van de "dalende lijn" die we per gebied willen realiseren op weg naar 2040 met tussendoelen voor 2030 en 2035. Conform bovenstaande is in 2030 gekozen voor een maximale depositie van 1000 mol/ha/jr, tenzij de meest kritische kdw hoger is dan 1000 mol. Voor 2035 is gekozen een maximale depositie van 714 mol/ha/jr (10 kg N per ha/jr) tenzij de de meest kritische kdw hoger is dan 714 mol. Voor het jaar 2040 is voor alle gebieden de KDW genomen als doel.



Figuur 1. Weergave van de samenhang tussen dalende stikstofdeposities en normen.

De tabel geeft gebieds**gemiddelden**. Omdat toetsing voor vergunningen op habitattypeniveau dient te gebeuren, moet in de praktijk ook getoetst worden of habitattypen afzonderlijk de doelen halen. Dit doen we via een traject van monitoring en bijsturing. Het gemiddeld halen van het gebiedsdoel kan betekenen dat er in de meest kritische habitats lokaal nog steeds overschrijdingen plaats-vinden. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de verslechtering niet gestopt is.

Voor de Natura 2000-gebieden die de provinciegrens met Noord-Brabant overschrijden (met * aangeduid in de tabel) moet nog overleg met deze provincie plaatsvinden. Ook Brabant werkt met doeldeposities, maar hanteert soms andere tussenwaarden. Dit maakt afstemming noodzakelijk.

^[16] Het betreft de rapporten: Ondersteuning beoordeling herstelmaatregelen, Taakgroep Ecologische Onderbouw (TEO) 2022 en Relaties tussen de hoeveelheid stikstofdepositie en de kwaliteit van habitattypen, G.W.W. Wamelink, P.W. Goedhart, H.D. Roelofsen, R. Bobbink, M. Posch, H.F. van Dobben & Data providers, WUR Rapport 3089, 2021.

Het behalen van de doeldeposities is afhankelijk van een aantal depositiebronnen. Niet op elke bron kunnen we als provincie zelf sturen. Depositiedalingen als gevolg van het verminderen van deposities in het buitenland, en als gevolg van maatregel-pakketten van het Rijk en andere provincies moeten hierbij ingerekend worden. Deze maatregelenpakketten zijn nu nog onvoldoende helder om hier een gedetailleerde berekening van te maken. In enkele gebieden wordt op basis van de ramingen voor 2030 via autonome maatregelen de doeldepositie op gebiedsniveau behaald. In andere gebieden zijn soms forse aanvullende dalingen nodig. In Hoofdstuk 3 en bijlage 2 zijn hiervoor de generieke maatregelen en de gebieds-gerichte maatregelen voor elk Natura 2000-gebied opgenomen. Deze maatregelen moeten zorgen voor de benodigde depositiedaling. Deze maatregelen moeten worden doorgerekend op effectiviteit. Deze berekeningen moeten dan laten zien of de doelen hier haalbaar zijn en/of welke aanvullende maatregelen nog nodig zijn.

Bijlage 2

Overzicht maatregelen per Natura 2000-gebied

Bijlage 2 Overzicht maatregelen per Natura 2000-gebied.pdf

Bijlage 3

*Bijlage 2 Overzicht maatregelen per
Natura 2000-gebied.pdf*

[/join/id/regdata/pv31/2026/Bijlage2OverzichtmaatregelenperNatura2000gebied/nld@2026-02-23;1](#)