

College van burgemeester en wethouders**GOEDGEKEURD**

Vergadering van 13 januari 2026

Beleid en Uitvoering - Team
Ruimtelijke ontwikkeling en projecten

20	2026_B&W_00038	Beantwoording raadsvragen CPB over stikstofdepositieruimte in de doelgebonden depositiebank
-----------	---------------------------	--

Samenstelling:

Aanwezig:

Erik de Groot, burgemeester en voorzitter; Melvin Smit, wethouder; Trijn Jongman, wethouder; Marcel Scheringa, wethouder; Miriam Slomp-Dekkers, wethouder; Henriëtte de Jong, loco gemeentesecretaris; Jelmer Trox, directiesecretaris

Afwezig:

Dennis Eikenaar, waarnemend gemeentesecretaris

Nota van antwoord

Inleiding

Op 3 december 2025 heeft de fractie van CPB schriftelijke vragen gesteld over de stikstofdepositieruimte in de doelgebonden depositiebank en de inzet van stikstofrechten bij bedrijfsbeëindiging. Als college begrijpen wij de zorgen die CPB hierover uitspreekt. De onzekerheid voor PAS-melders duurt voort en er is nog steeds geen duidelijkheid voor de zogenoemde 'blijvers' in de agrarische sector.

De provincie is het bevoegd gezag voor het verlenen van natuurvergunningen. Omdat de vergunningverlening al jaren stopt, vindt het college het van het grootste belang dat dit proces weer op gang komt. Dit is niet alleen cruciaal voor boeren die hun bedrijf voort willen zetten, zoals CPB aangeeft, maar ook voor de bouw van woningen en andere nieuwe ontwikkelingen binnen onze gemeente.

Het college blijft zich inzetten voor een goed toekomstperspectief voor de blijvende boeren. De stikstofruimte die in onze gemeente wordt ingeleverd, moet bijdragen aan de ontwikkelingskansen binnen onze gemeente. In de pilot Baarlingerpolder worden de mogelijkheden hiervoor momenteel verkend.

Vraag en antwoord

1. Waar wordt de ingenomen stikstofdepositieruimte vanuit (deels) ingetrokken vergunningen door de provincie voor ingezet? Is dit uitsluitend en alleen om PAS-melders te legaliseren of worden hier ook natuurdoelen mee gerealiseerd?

2. Waar wordt de ingenomen stikstofdepositieruimte vanuit (deels) ingetrokken vergunningen in Steenwijkerland - na plaatsing in de doelgebonden stikstofdepositiebank - aangewend? Is dit alleen voor legalisatie van PAS-melders in de gemeente Steenwijkerland of ook voor PAS-melders elders in de provincie Overijssel?

3. Wanneer dit elders wordt ingezet is er sprake van externe saldering. Zo ja, Is deze stikstofdepositieruimte door het bevoegd gezag elders toegedeeld via AERIUS Register?

4. Wordt de ingenomen mestplaatsingsruimte van pachtgronden door de provincie Overijssel ingezet om de legalisatie van PAS-melders te faciliteren totdat er een structurele oplossing is voor het verlenen van stikstofruimte?

5. Kunt u een overzicht geven van de hoeveelheid ingenomen stikstofdepositieruimte (uit vergunningen) in de gemeente Steenwijkerland vanaf 1 januari 2023 tot en met heden waarbij wordt aangegeven middels welke landelijke regeling deze stikstofruimte is verkregen?

6. Hoeveel stikstofdepositieruimte is er door de Provincie Overijssel inmiddels vanaf de oprichtingsdatum in deze depositiebank opgenomen?

7. Hoeveel en welke projecten/ontwikkelingen zijn hiermee van stikstofdepositieruimte voorzien, inclusief de PAS-melders?

8. In hoeverre hebben bedrijven in de gemeente Steenwijkerland naast het vullen van deze depositiebank vanuit stoppende bedrijven hier ook stikstofdepositieruimte uit verkregen?

9. Hoeveel PAS-melders hebben we (nog) in de gemeente Steenwijkerland?

10. Heeft Gedeputeerde Staten van Overijssel inmiddels een besluit genomen omtrent eventuele voortzetting van de regeling 'Doelgebonden Depositiebank'? Zo ja, hoe ziet dit besluit eruit? Zo nee, waarom niet? De driejaarstermijn is inmiddels verstreken.

Ten aanzien van de schriftelijke vragen merkt het college op dat deze vragen specifiek betrekking hebben op de vulling en verdeling van de stikstofdepositieruimte uit de provinciale depositiebank. Omdat de provincie het bevoegd gezag is voor de vergunningverlening en het beheer van de depositiebank, beschikt het college niet over de inhoudelijke informatie om deze vragen te kunnen beantwoorden. Naar aanleiding van deze schriftelijke vragen is ambtelijk contact gezocht met de provincie. Dat heeft niet tot beantwoording van de gestelde vragen geleid.

Dit geldt specifiek voor de vragen 1 tot en met 8 en vraag 10. Het college heeft geen inzage in de vulling van de provinciale depositiebank, de specifieke herkomst van stikstofrechten uit ingetrokken vergunningen of de toedeling daarvan. Ook de uitvoering van de regelingen en de bijbehorende doelrealisatie ligt volledig bij de provincie.

Het college verwijst in dit verband naar de brief van Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS), die als bijlage is toegevoegd. In deze brief wordt een overzicht gegeven van de aanpak van PAS-melders in relatie tot verschillende regelingen, waaronder de opkoopregeling, wat de kern van deze schriftelijke vragen raakt.

In antwoord op vraag 9 kan het college mededelen dat er op dit moment 12 PAS-melders binnen onze gemeente zijn. Hoewel het college de individuele situatie van deze 12 agrarische ondernemers niet in detail kent, is bekend dat de landelijke legalisatie tot nu toe slechts zeer beperkt is gerealiseerd. Het college hoopt dan ook dat er vanuit het Rijk snel concrete maatregelen worden genomen om deze onzekere situatie op te lossen.

Besluit

Het college stelt de beantwoording raadvragen over stikstofdepositieruimte in de doelgebonden depositiebank vast.

Bijlagen

1. 20251203 - Schriftelijke vragen CPB - Stikstofdepositieruimte in de doelgebonden depositiebank.pdf
2. Brief_van_gs_PS25-000983.pdf

Steenwijk, 03-12-2025



Onderwerp: Vragen over stikstofdepositieruimte in de 'doelgebonden depositiebank'.

Geacht College,

Provinciale Staten van Overijssel hebben op 6 juli 2022 besloten tot het instellen van een opkoopregeling om specifiek voor de legalisatie van PAS-melders stikstofruimte vrij te maken en door middel van een doelgebonden depositiebank beschikbaar te stellen voor vergunningverlening op basis van extern salderen.

Gedeputeerde Staten hebben vervolgens op 22 november 2022 conform artikel 2.2.10 van beleidsregel Natuur Overijssel een stikstofbank ingesteld, waarin zij vrijgemaakte en vrijgevalen depositieruimte kunnen vastleggen die ten behoeve van saldering kan worden gebruikt bij het verlenen van natuurvergunningen. Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten conform artikel 2.212 van de Beleidsregel Natuur Overijssel een doelgebonden depositiebank ingesteld als onderdeel van de stikstofbank voor de inname en uitgifte van stikstofdepositie.

Tevens zijn er met de overige provinciale bevoegde gezagen afspraken gemaakt dat het instellingsbesluit in ieder geval de volgende zaken bevat:

- a. het doel van de doelgebonden depositiebank;
- b. de termijn waarbinnen de in de doelgebonden depositiebank geregistreerde ruimte uitgegeven wordt;
- c. de regels voor vulling en toedeling van depositieruimte.

Gedeputeerde Staten kunnen geregistreerde depositieruimte in deze doelgebonden depositiebank tot uiterlijk 3 jaar na inwerkingtreding van voornoemd besluit reserveren. Daarna vervalt eventuele resterende depositieruimte. Tenzij Gedeputeerde Staten deze termijn eenmalig met maximaal 2 jaar verlengen waarbij kan worden besloten of deze resterende depositieruimte vervallen blijft dan wel opnieuw beschikbaar komt als vulling in de depositiebank.

Al vaker is er binnen de Raad van de gemeente Steenwijkerland gesproken over de inname van stikstofrechten bij bedrijfsbeëindiging en/of bedrijfsverandering. En is er lokaal veel onduidelijkheid over wie deze productierechten waarvoor dan ook kan inzetten. Waarbij de insteek was dat er ontwikkelingsmogelijkheden moeten blijven voor diegene die hun agrarische bedrijvigheid wensen voort te zetten. Naar nu blijkt worden ingenomen stikstof-, ofwel productierechten, alleen ingezet om de zogeheten PAS-melders achteraf te legaliseren. En worden deze niet ingezet voor toekomstige bedrijfsontwikkelingen van bestaande bedrijven.

De ontwikkelingen rondom de pilot Baarlingerpolder versterken het gevoel dat er alleen winst is voor de natuurlandbouw. Hier wordt grond opgekocht door de provincie die vervolgens vooralsnog wordt uitgegeven zonder mestplaatsingsruimte wat resulteert in een meer dan voorziene extensivering en torenhoge mestafzetkosten.

We hebben de volgende vragen aan het College:

1. Waar wordt de ingenomen stikstofdepositieruimte vanuit (deels) ingetrokken vergunningen door de provincie voor ingezet? Is dit uitsluitend en alleen om PAS-melders te legaliseren of worden hier ook natuurdoelen mee gerealiseerd?
2. Waar wordt de ingenomen stikstofdepositieruimte vanuit (deels) ingetrokken vergunningen in Steenwijkerland - na plaatsing in de doelgebonden stikstofdepositiebank - aangewend? Is dit alleen voor legalisatie van PAS-melders in de gemeente Steenwijkerland of ook voor PAS-melders elders in de provincie Overijssel?
3. Wanneer dit elders wordt ingezet is er sprake van externe saldering. Zo ja, Is deze stikstofdepositieruimte door het bevoegd gezag elders toegedeeld via AERIUS Register?
4. Wordt de ingenomen mestplaatsingsruimte van pachtgronden door de provincie Overijssel ingezet om de legalisatie van PAS-melders te faciliteren totdat er een structurele oplossing is voor het verlenen van stikstofruimte?
5. Kunt u een overzicht geven van de hoeveelheid ingenomen stikstofdepositieruimte (uit vergunningen) in de gemeente Steenwijkerland vanaf 1 januari 2023 tot en met heden waarbij wordt aangegeven middels welke landelijke regeling deze stikstofruimte is verkregen?
6. Hoeveel stikstofdepositieruimte is er door de Provincie Overijssel inmiddels vanaf de oprichtingsdatum in deze depositiebank opgenomen?
7. Hoeveel en welke projecten/ontwikkelingen zijn hiermee van stikstofdepositieruimte voorzien, inclusief de PAS-melders?
8. In hoeverre hebben bedrijven in de gemeente Steenwijkerland naast het vullen van deze depositiebank vanuit stoppende bedrijven hier ook stikstofdepositieruimte uit verkregen?
9. Hoeveel PAS-melders hebben we (nog) in de gemeente Steenwijkerland?
10. Heeft Gedeputeerde Staten van Overijssel inmiddels een besluit genomen omtrent eventuele voortzetting van de regeling 'Doelgebonden Depositiebank'? Zo ja, hoe ziet dit besluit eruit? Zo nee, waarom niet? De driejaarstermijn is inmiddels verstreken.

In afwachting van uw beantwoording.

Namens de fractie CPB

Wim Brus

Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
www.overijssel.nl
overijsselloket@overijssel.nl
KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Provinciale Staten van Overijssel

Inlichtingen bij
Mevr. S. Noltén
Telefoon +31384999489
S.Noltén@overijssel.nl

Datum	Kenmerk	Zaaknummer	Pagina	Bijlagen	Uw brief	Uw kenmerk
28.10.2025	D2025-10-014310	2025-033388	1 van 5			

Onderwerp: Brief aan PS Aanpassing Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden tbv PAS-melders

Toezending aan Provinciale Staten met oogmerk:
☒ ter informatie
☐ anders, en wel:

Om handhaving bij PAS-melders (ondernemers die in beginsel buiten hun schuld om de benodigde natuurtoestemming missen) te voorkomen, is het opnieuw nodig gebleken om een algeheel bemestingsverbod op onze provinciale pachtgronden op te leggen. Dit in navolging van eerdere besluiten over dit onderwerp. In deze brief leggen wij u uit hoe wij tot dit besluit gekomen zijn.

Nog geen structurele oplossing voor PAS-melders

Het bemestingsverbod op onze pachtgronden biedt geen structurele oplossing voor de betrokken PAS-melders. Daarvoor is vergunningverlening met de inzet van intern en extern salderen nodig. Dat kan pas als er een aanpak is met voldoende zekerheid voor het halen van natuurdoelen. Pas als vergunningverlening met intern of extern salderen weer mogelijk is, kunnen we PAS-melders legaliseren en is een bemestingsverbod op pachtgronden van de provincie niet meer nodig.

Ondertussen blijven we zoeken naar alternatieve stikstofruimte om de depositie van PAS-melders tijdelijk te mitigeren om af te zien van handhaving. Dat is ook nodig, omdat nog niet in alle gevallen waarin om handhaving is verzocht, de toename wordt "afgedekt" door de stikstofruimte uit het bemestingsverbod op pachtgronden van de provincie. Als een bruikbaar alternatief wordt gevonden dat voldoende dekking geeft, is een algeheel bemestingsverbod wellicht niet (meer) nodig.

Legalisatieprogramma PAS-meldingen verlengd

Veel PAS-melders wachten nog steeds op een structurele oplossing. Het is duidelijk dat de uitvoering van het Legalisatieprogramma PAS-meldingen bij lange na niet snel genoeg resultaat heeft opgeleverd en dat meer nodig is. Slechts een enkele PAS-melder is gelegaliseerd. De tweede Kamer heeft onlangs het wetsvoorstel "Maatwerk aanpak PAS-projecten" aangenomen. Het wetsvoorstel is nu in behandeling bij de Eerste Kamer. In dat wetsvoorstel is de termijn waarbinnen legalisering van PAS-projecten moet plaatsvinden verlengd tot en met 1 maart 2028¹. Of het met dit programma lukt om PAS-melders te legaliseren is sterk afhankelijk van het benodigde flankerend beleid om de stikstofdepositie te laten dalen

¹ [Kamerbrief PAS-melders | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

en verslechtering van de natuur te voorkomen en daarmee vergunningverlening weer mogelijk te maken.

Aanpassing Uitvoeringskader tijdelijk beheer voor tijdelijk afzien handhaving PAS-melders

Wij hebben u op diverse momenten geïnformeerd over het vinden van oplossingen voor de PAS-melders². U bent op de hoogte van het feit dat we ruimte hebben gevonden om bij een deel van de PAS-melders af te kunnen zien van handhaving. Die ruimte wordt gevonden door het *Uitvoeringskader tijdelijk beheer provinciale gronden 2024* op 1 punt te wijzigen, namelijk door een algeheel bemestingsverbod in te stellen tot 1 maart 2028 en dit bij de jaarlijkse verpachting van onze gronden in de pachtcontracten op te nemen. Hierdoor ontstaat een tijdelijke emissiereductie van stikstof, die als mitigerende maatregel wordt benut om waar mogelijk te kunnen afzien van handhaving.

Waar gaat het om?

- Het gaat om zo'n 1.500 hectare landbouwgronden in provinciaal eigendom waarvoor jaarlijks gebruikscontracten worden gesloten.
- We stellen voor deze gronden een bemestingsverbod in (beweiden is op deze gronden nog wel mogelijk). Hierdoor ontstaat een tijdelijke reductie van stikstofemissie. Die stikstofruimte kan door ons, gesteund door een uitspraak van de Raad van State op 28 februari 2024 (zie verderop in deze brief), worden ingezet om bij PAS-melders in een handhavingstraject af te zien van handhaving.
- Het bemestingsverbod is niet van toepassing als sprake is van contractuele verplichtingen.
- De lasten die voortvloeien uit ons besluit verhalen we op het Rijk. Voor zover dit niet lukt, stellen wij wederom voor de lasten te dekken uit de algemene risicoreservering ten behoeve van de PAS-melders onder prestatie 3.5.4.

Onderbouwing tijdelijk afzien van handhaving bij PAS-melders

Afzien van handhaving kan in twee situaties: 1) wanneer concreet zicht is op legalisatie of 2) wanneer handhaving onevenredig is. Concreet zicht op legalisatie is er nog niet: daarvoor moet eerst stikstofruimte beschikbaar komen, die bovendien pas beschikbaar is voor PAS-melders, als de natuurdoelen met andere maatregelen voldoende zijn geborgd (additionaliteitsvereiste).

De stelling van ons in handhavingszaken is geweest, dat handhaving onredelijk is gelet op de goede trouw aan de kant van de PAS-melders. De rechtbank heeft aangegeven dat in die afweging niet voorbij kan worden gegaan aan de gevolgen voor de natuur.

Wij weten sinds de uitspraak van de Raad van State dat het juridisch mogelijk is om tijdelijk af te zien van handhaving bij PAS-melders door in de afweging te betrekken dat de natuurgevolgen van de gemelde activiteiten feitelijk worden weggenomen door vermindering van de deposities, bijvoorbeeld door het bemestingsverbod.

Alternatieven worden continu gezocht en gewogen

Wij beschouwen het andermaal instellen van het bemestingsverbod als noodzakelijk. Hiermee kan worden afgezien van handhaving, omdat aan het natuurbelang tegemoet wordt gekomen. Steeds hebben wij ook gekeken naar de beschikbaarheid van andere stikstofruimte. Enerzijds omdat aanvullende stikstofruimte nodig is, maar eveneens omdat voldoende alternatieve stikstofruimte ook zou kunnen betekenen dat het bemestingsverbod niet langer nodig is. Helaas is hiervan nu nog geen sprake.

Stikstofruimte uit MGA-1³

Tot dusver is in de besluitvorming ook gerekend met stikstofruimte uit de MGA-1, zoals die door het Rijk aan ons tijdelijk beschikbaar is gesteld. Waar mogelijk blijven wij deze ruimte inzetten, aanvullend op de ruimte uit ons bemestingsverbod.

Stikstofruimte uit natuurmaatregelen (LBV en LBV+⁴)

Of de stikstofruimte uit natuurmaatregelen, onder andere afkomstig uit de regelingen LBV en LBV+, succesvol kan worden ingezet om af te zien van handhaving, is maar zeer de vraag. Het betreffen namelijk passende maatregelen die nodig zijn om de verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Wanneer de depositiedaling op hexagoonniveau wordt ingezet om niet te hoeven handhaven jegens een PAS-melder die effect heeft op dezelfde hexagonen, wordt de ruimte feitelijk dubbel ingezet.

² Zaaknummers: PS24-000344, PS23-001256, PS23-000309, PS23-000150, PS22-000191, 2022/1110901, 2022/1108655, 2022/1107056, 2022/1104105, 2022/1102552. Snel terug te vinden via de website: [PAS-melders - Provincie Overijssel](#)

³ Maatregel Gerichte Aankoop. Dit is de bedrijfsbeëindigingsregeling zoals die door ons op verzoek van het Rijk in 2021 (en verder) is uitgevoerd en waaraan 6 bedrijven hebben deelgenomen.

⁴ LBV staat voor Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties. Dit betreffen 2 bedrijfsbeëindigingsregelingen van het Rijk en zijn vanaf 2023 door het Rijk in uitvoering genomen.

Zowel voor de natuur als voor het mitigeren van de PAS-melding. Naar verwachting kunnen op deze manier geen juridisch houdbare besluiten worden genomen.

De inzet van stikstofruimte uit natuurmaatregelen is wel aan de orde, indien in een gebied een dermate hoge daling is bereikt met de natuurmaatregelen, dat uitgesloten is dat door de PAS-melding de natuurlijke kenmerken van het Natura2000-gebied worden aangetast. Handhaving jegens de PAS-melder kan in zo'n situatie als onevenredig worden beschouwd. Voor een enkele casus kan dit een oplossing zijn.

Andere alternatieven die in beeld zijn (geweest), zijn als volgt.

Aankoop van bedrijven gevolgd door intrekking van de vergunning. Dit is een zeer kostbare maatregel waarvoor nu geen dekking en draagvlak kan worden gevonden. Bovendien komen hier complexe vraagstukken op het gebied van staatssteun aan de orde, evenals het geval is bij de beëindigingsregelingen die het Rijk heeft opgesteld.

Gerichte provinciale aankoop- of beëindigingsregeling. Het maken van een nieuwe aankoop- of beëindigingsregeling moet worden goedgekeurd door de Europese Commissie in verband met staatssteun. Bovendien zal een provinciale regeling in grote lijnen dezelfde voorwaarden moeten kennen als de landelijke regelingen en tevens een kostbare maatregel zijn. Dit is op dit moment niet haalbaar.

Benutten van stikstofruimte uit vergunningen die wij zelf op naam hebben. Door aankopen van hele agrarische bedrijven voor het realiseren van provinciale doelen, verkrijgen wij incidenteel ook natuurvergunningen. Deze worden op naam van de provincie gesteld. Het gaat hier om bijvoorbeeld aankopen voor het Programma Ontwikkelopgave Natura 2000, infrastructurele projecten, maar ook om aankopen in het Anticiperende Grondfonds. Daar waar stikstofruimte uit "eigen natuurvergunningen" (tijdelijk) kan worden ingezet om daarmee tijdelijk af te zien van handhaving bij PAS-melders, zal daar zeker toe worden overgegaan. Echter biedt dit vooralsnog niet het perspectief om geheel of gedeeltelijk af te kunnen zien van een bemestingsverbod op onze pachtgronden.

Stikstofruimte door afschaffing derogatie. We hebben ook gekeken naar de stikstofruimte die ontstaat door afschaffing van de derogatie. Deze ruimte kan niet worden benut. De beperking in de hoeveelheid mest die mag worden toegepast, is gericht op waterkwaliteit en het behoud van natuurwaarden. Door die te benutten om emissies door PAS-melders toe te staan, zou de natuurwinst als het ware ongedaan worden gemaakt en wordt niet tegemoetgekomen aan het natuurbelang, zoals de rechtspraak vereist.

Invoering van een rekenkundige ondergrens (RKO). De Minister zet zich in voor de invoering van een zogenaamde rekenkundige ondergrens (RKO). De invoering van een RKO zou betekenen dat alle activiteiten / projecten met een depositie-effect onder een bepaalde grens vergunningvrij worden. Hiermee zou naar verwachting een deel van de PAS-melders niet meer illegaal zijn. Hiervoor is echter voldoende voortgang nodig in het vaststellen van een geborgd maatregelpakket voor stikstofreductie en natuurherstel als onderdeel van een verantwoord totaalpakket. Ook zijn ondernemers die een emissiearm stalsysteem in hun PAS-melding hebben aangevraagd nog steeds niet geholpen met de invoering van een RKO. Gebleken is dat de meeste emissiearme stalsystemen niet de verwachte emissiereductie behalen en dat de daadwerkelijke emissie niet is vast te stellen. We hanteren de lijn die in het IPO is afgesproken. We steunen de invoering van de RKO, mits er sprake is van geborgd natuurherstel en geborgde emissiereductie.

Maatwerk en managementmaatregelen op bedrijfsniveau. Het treffen van maatwerk via bijvoorbeeld managementmaatregelen op bedrijfsniveau is ook aan de orde. Dit kan in een individueel geval helpen om de illegale situatie betreffende de PAS-melding geheel of gedeeltelijk op te heffen. Het blijkt vooralsnog echter zeer moeizaam om dat enerzijds goed te onderbouwen en zodanig te borgen dat het bij de rechter stand houdt als mitigerende maatregel om tijdelijk te kunnen afzien van handhaving.

Wij blijven ons inzetten om een structurele oplossing te vinden voor de PAS-melders en om alternatieve stikstofruimte te kunnen inzetten om daarmee tijdelijk te kunnen afzien van handhaving bij PAS-melders. Hierbij wordt voortdurend gekeken naar juridische houdbaarheid, financiële consequenties en (praktische) uitvoerbaarheid. Zodra hier oplossingen worden gevonden, zullen wij een nieuw besluit nemen om het bemestingsverbod op onze pachtgronden geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken.

Gevolgen zijn er ook

We merken dat het bemestingsverbod op onze pachtgronden op weerstand stuit in de agrarische sector. De gronden die inmiddels meerdere jaren een bemestingsverbod hebben gekend, zijn agrarisch beperkt bruikbaar. Met name de graslanden leveren weinig tot geen bruikbare voerwinning op. Echter vragen de PAS-melders om betrouwbare besluiten van de overheid en is verlenging van het bemestingsverbod op dit moment noodzakelijk. Daarvoor doen we opnieuw een beroep op solidariteit vanuit de agrarische sector

om de onzekerheid voor en de grote druk op agrarische ondernemers en hun gezinnen, die PAS-melder zijn en waartegen een handhavingsverzoek loopt, te verminderen.

Van verminderde animo om gronden van de provincie te kunnen pachten, is in de afgelopen jaren niet gebleken. Ook is de animo voor 2026 onverminderd hoog. Echter is niet uit te sluiten dat onze eigen beheerkosten stijgen. Beweiding op de gronden blijft mogelijk en ook het kunnen aanvragen van bijdragen vanuit het GLB (Europese subsidies) maken het pachten van de gronden naar verwachting toch voldoende aantrekkelijk.

Ons besluit heeft ook financiële consequenties, omdat pachtgronden met een bemestingsverbod minder pachtopbrengsten opleveren, er sprake is van extra controle (en daarmee gepaard gaande kosten) en de eigen beheerkosten kunnen stijgen. Verder blijkt uit de eerste taxaties van onze ruilgronden dat er een waardedrukkend effect is van 5 à 10% als gevolg van de grondkwaliteit door de gebruiksbependingen. In 2024 heeft het Rijk een bijdrage van 80% in de lasten gedaan voor de directe effecten zoals de lagere pachtopbrengsten, extra controle en hogere beheerkosten. Voor 2025 wordt een vergelijkbare bijdrage verwacht. Voor 2026 en 2027 zullen we eveneens een beroep doen op een bijdrage vanuit het Rijk. De, niet door het Rijk gedekte, lasten worden opgenomen en verantwoord onder prestatie 3.5.4. Deze lasten worden gedekt vanuit de Algemene Risicoreserve die u beschikbaar hebt gesteld voor het treffen van structurele maatregelen om de PAS-Melders te legaliseren.

Relevante rechtspraak

In 2022 deed de rechtbank Overijssel een serie uitspraken over zogenoemde PAS-melders. Daarin werd duidelijk dat wij in beginsel handhavend moeten optreden. Aan een aantal PAS-melders is daadwerkelijk een dwangsom opgelegd of een voorgenomen handhavingsbesluit kenbaar gemaakt.

Eind 2022 is handhaving ter elfder ure voorkomen door de extra stikstofdepositie door PAS-melders feitelijk te mitigeren. Daarvoor hebben wij bemestingsverboden opgelegd op landbouwgronden in eigendom van de provincie, die voor tijdelijk beheer jaarlijks in pacht worden uitgegeven. Het bemestingsverbod gold aanvankelijk alleen voor 2023. Voor 2024 en 2025 is andermaal besloten dit bemestingsverbod op te leggen. Recent hebben wij besloten om het verbod tot 1 maart 2028 in de pachtcontracten op te nemen. Dit is de datum waarop het Legalisatieprogramma PAS-meldingen van het Rijk afloopt en er sprake moet zijn van concreet zicht op vergunningen voor PAS-melders.

Uitspraak Raad van State van 28 februari 2024

Op 28 februari 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in drie handavingszaken in de provincies Overijssel en Utrecht. Voor ons ging het om twee zaken waarin wij de verzoeken hebben afgewezen en dus hebben geweigerd om handhavend op te treden.

Gelet op de bijzondere positie van de PAS-melders hebben wij ons op het standpunt gesteld dat handhaving onevenredig is. Uit eerdere zaken was duidelijk dat de enkele stelling dat ondernemers mochten vertrouwen op de juistheid van wet- en regelgeving ten tijde van de PAS, onvoldoende is om te kunnen afzien van handhaving. Dat kan alleen als (ook) tegemoet wordt gekomen aan het natuurbelang. Door ons is aangevoerd dat de gevolgen van de stikstofemissie, die samenhangen met de PAS-melding, feitelijk worden weggenomen (gemitigeerd) door een andere emissiebron weg te nemen (door het opleggen van een bemestingsverbod op onze pachtgronden). De belangenafweging, die wij als bevoegd gezag in deze handavingsprocedures hebben gemaakt, valt daarom uit in het voordeel van de PAS-melder.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft de door ons gekozen lijn bevestigd. In de drie uitspraken van 28 februari 2024 overweegt de Afdeling het volgende:

De Afdeling ziet in (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het Legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen, en (5) het feit dat het Legalisatieprogramma in uitvoering is en de bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen, bijzondere omstandigheden die voor het college aanleiding kunnen zijn om handhavend optreden onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en tot medio 2025 af te zien van handhavend optreden.

Of daadwerkelijk kan worden afgezien van handhavend optreden, kan het college echter pas beoordelen nadat het de vraag heeft beantwoord of er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en de belangen die worden gediend met handhavend optreden (het natuurbelang). Hiervoor is nodig dat de gevolgen van het niet handhavend optreden voor de natuur in beeld zijn en zijn afgewogen

voor tenminste dezelfde periode, dus tot uiterlijk medio 2025. Aan het natuurbelang kan in die afweging tegemoet worden gekomen door het treffen van maatregelen. Als daarvoor wordt gekozen dan moeten die maatregelen ten minste gelden tot medio 2025. Wanneer die maatregelen inhouden dat bepaalde activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken stoppen, moet vaststaan dat in die periode de activiteiten die zijn betrokken in de maatregelen, niet kunnen worden hervat.

De uitspraak bevestigt dat het bemestingsverbod op onze pachtgronden als maatregel kan worden ingezet om tijdelijk af te zien van handhaving bij PAS-melders. Uit de uitspraak volgt ook dat dit alleen kan, als het bemestingsverbod van kracht is tot het moment dat PAS-melders volgens het wettelijke Legalisatieprogramma een vergunningaanvraag hebben kunnen indienen. Ten tijde van de uitspraak was dit tot medio 2025. Het Legalisatieprogramma is nu verlengd tot 1 maart 2028. Gezien de duidelijke koppeling die de rechter maakt tussen de duur van het bemestingsverbod en het Legalisatieprogramma, houdt dit in dat het bemestingsverbod ook dient te gelden tot 1 maart 2028.

Door het bemestingsverbod opnieuw in te stellen voor een periode die gelijk is aan de duur van het Legalisatieprogramma, dus tot 1 maart 2028, verwachten wij opnieuw een juridisch houdbare maatregel te hebben om af te kunnen zien van handhaving.

Wij informeren u

Wij zullen u op de hoogte houden van de ontwikkelingen en u nader informeren als daar concrete aanleiding voor is.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg

