

PELS RIJCKEN

Notitie

voor Provincie Limburg
van Pels Rijcken
datum 9 juli 2026
inzake Mogelijkheid delegatie bevoegdheden PS in kader stikstofmaatregelen
zaaknr 11026419

1 Inleiding

Recentelijk – 23 juni 2026 - is de Provinciale Omgevingsvisie Limburg van kracht geworden. In de Omgevingsvisie is een pakket aan maatregelen opgenomen met als doel om verbeter- en natuurherstelmaatregelen te kunnen treffen om Limburg van het stikstofsloot af te halen. Ook heeft recentelijk een wijziging van de Omgevingsverordening Limburg ter inzage gelegen met als doel deze wijziging in september door PS te laten vaststellen. De wijziging van de Omgevingsverordening werkt ook door in het delegatiebesluit dat op onderdelen hiertoe wordt aangevuld/aangepast.

Met het oog op de recente vaststelling van de Omgevingsvisie Limburg enerzijds en de lopende procedure om tot wijziging van de Omgevingsverordening te komen, is de vraag gerezen of bepaalde aan PS toekomende bevoegdheden aan GS kunnen worden gedelegeerd.

Samenvatting en conclusie:

Het opnemen van een delegatiebevoegdheid met betrekking tot de rekenkundig ondergrens is prematuur en naar ons idee juridisch niet haalbaar. Wel zien wij mogelijkheden om beleidsregels op te stellen in het kader van de bevoegdheid van GS om omgevingsvergunningen te verlenen voor Natura 2000-activiteiten. Specifiek met betrekking tot de verordenende bevoegdheid, zien wij op basis van de recent vastgestelde Provinciale Omgevingsvisie Limburg (POVI) ruimte voor een aanvullende delegatiebevoegdheid.

Om sneller en beter te kunnen sturen is onderzocht of het mogelijk is dat PS een bevoegdheid aan GS delegeren gericht op het treffen van maatregelen in stikstofgevoelige gebieden. In dat verband stellen wij voor om het volgende nieuwe artikel in het delegatiebesluit op te (laten) nemen:

6.4 Overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden

1. Gedeputeerde Staten kunnen de geometrische begrenzing van de overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden wijzigen.
2. Gedeputeerde Staten kunnen de geometrische begrenzing wijzigen van de in artikel 6.3, eerste lid, bedoelde geometrische informatieobjecten, alsmede van het Natuurnetwerk Limburg, voor zover die wijziging in directe samenhang plaatsvindt met wijziging van de geometrische begrenzing van overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden bedoeld in het eerste lid.
3. Gedeputeerde Staten kunnen regels vaststellen ter borging van generieke en specifieke maatregelen binnen de overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden gericht op herstel of verbetering van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden.

Ter toelichting geldt het volgende.

2 Toelichting

Onze eerdere conclusie in de notitie van 6 juli jl. was dat het delegeren van een bevoegdheid die op het moment van het delegatiebesluit nog niet bestaat, in beginsel mogelijk is. Uit de parlementaire geschiedenis en jurisprudentie volgt evenwel dat een delegatiebevoegdheid voldoende concreet en objectief moet zijn begrensd. Indien ervoor wordt gekozen om zonder regels in de Omgevingsverordening zelf, een bevoegdheid aan GS te delegeren, dan dient het delegatiebesluit zelf de vereiste concrete en objectieve afbakening te bevatten. Korthedshalve wordt voor een uitgebreide toelichting hierop, verwezen naar die eerdere notitie.

2.1 *Beleidsregels ter uitoefening van bevoegdheid verlenen omgevingsvergunningen*

Hoewel u specifiek vraagt naar een mogelijkheid voor het opnemen van een delegatiebevoegdheid, wijzen wij desalniettemin ook op de volgende mogelijkheid voor GS. Artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Artikel 4.6, eerste lid onder e, van het Omgevingsbesluit bepaalt dat GS beslissen op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een Natura 2000-activiteit.

Daarnaast kan worden gewezen op artikel 3.59, van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat, verkort weergegeven, bepaalt dat het provinciebestuur zorgdraagt voor het treffen van de voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied nodige instandhoudingsmaatregelen omschreven in nader

aangeduide artikelen in de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en passende maatregelen bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn.

In de POVI is onder meer opgenomen dat het Programma Limburgs Offensief Stikstof (LOS) gericht is op stikstofreductie en natuurherstel en een breed pakket aan mogelijke generieke én gebiedsgerichte maatregelen benoemt.

Gegeven de bevoegdheid van GS tot het verlenen van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten enerzijds en de programmatische aanpak anderzijds, is denkbaar dat gedeputeerde staten een beleidslijn opstelt hoe om kan worden gegaan met vergunningverlening. In dit verband kan worden gewezen op de Beleidsregel stikstofreductieprojecten van de provincie Zuid-Holland:

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR747209/>

Bezien zou kunnen worden of een beleidsregel zou kunnen worden opgesteld die vergunningverlening voor individuele projecten makkelijker maakt. Op grond van artikel 4:81 Awb stelt het bestuursorgaan, dat de bevoegdheid heeft, de beleidsregel vast. Aangezien het verlenen van omgevingsvergunning een bevoegdheid is die aan GS is voorbehouden, kan GS hier naar eigen inzicht invulling aan geven.

2.2 *Wijziging Omgevingsverordening en aanpassing delegatiebesluit*

Op dit moment is een wijziging van de Omgevingsverordening in voorbereiding waar de regeling over stalemissies (huidig artikel 10.10, wordt artikel 10.14) wordt aangescherpt. In het delegatiebesluit is al een bevoegdheid voor GS opgenomen (artikel 8.1) om de in artikel 10.10 (wordt artikel 10.14) van de Omgevingsverordening Limburg bedoelde bijlagen XI en XII te wijzigen als naar hun oordeel technische ontwikkelingen, nieuwe wetenschappelijke inzichten of het niveau van de neerslag van stikstofverbindingen uit de atmosfeer op een habitat of leefgebied van een soort, daartoe aanleiding geven.

In de thans aanhangige wijziging van de Omgevingsverordening is in navolging van de POVI al een aantal nieuwe bevoegdheden opgenomen die middels het ontwerp-wijzigingsbesluit 2026 Delegatiebesluit Omgevingsverordening Limburg (hierna: delegatiebesluit) aan GS worden gedelegeerd. Daarom wordt hierna verkend of hierin mogelijk nog ruimte zit voor een verdere delegatie van bevoegdheden.

2.3 POVI

2.3.1 Geborgde aanpak stikstof

In de per 23 juni jl. in werking getreden POVI is het volgende opgenomen (paragraaf 5.3.4):

“Vanuit een geborgde aanpak nemen we per Natura 2000-gebied maatregelen die bijdragen aan een geborgde daling van stikstofdepositie en aan natuurherstel. We treffen generieke maatregelen die zorgen voor een daling van de stikstofdeken, waar nodig borgen we die in de omgevingsverordening. Voor de emissie van stallen is dit reeds het geval. Daarnaast nemen we gebiedsgericht de (bron)maatregelen die nodig zijn om de benodigde daling van de stikstofdepositie te realiseren. Hierbij dragen alle sectoren naar rato bij. Met een programmatische aanpak pakken we per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied de stikstofopgave op en nemen de maatregelen die bijdragen aan een geborgde daling van stikstofdepositie en aan natuurherstel. Naast generieke maatregelen kijken we per gebied welke maatregelen en instrumenten nodig zijn om deze dalende lijn te halen en te borgen. Dat wordt gedaan met de betrokken stakeholders die gebiedskennis hebben.”

Uit deze paragraaf volgt dat nog wordt nagedacht over generieke maatregelen waarbij het bepaalde in artikel 10.14 (nieuw) van de Omgevingsverordening al als bestaande maatregel wordt genoemd. Ook wordt aangegeven dat met een programmatische aanpak per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied de stikstofopgave wordt aangepakt. Op grond van artikel 3.4 Ow komt de bevoegdheid tot het vaststellen van een programma toe aan GS. Dit brengt mee dat GS op grond van de POVI hiermee dus al aan de slag kan gaan.

In dat kader is ook relevant dat in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening ‘Overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000 – gebieden’ (hierna: overgangsgebieden) zijn aangewezen als geometrische informatieobjecten (artikel 7.3, eerste lid onder h van de ontwerp-Omgevingsverordening).¹ Ten aanzien van die overgangsgebieden is in de POVI aangegeven dat de begrenzing een voorlopig karakter heeft. Op basis van gebiedsgerichte onderzoeken en gebiedsprocessen zullen per Natura 2000-gebied de precieze maatregelpakketten worden bepaald en ook de precieze grenzen van de overgangsgebieden waar deze maatregelen gaan gelden. Te denken valt aan gebruiksbependingen gericht op minder bemesting, minder bestrijdingsmiddelen en vernatting van gronden (par. 3.4.3 POVI).

¹ Artikel 7.11 Instructieregels overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden is hiervoor gereserveerd in de ontwerp-Omgevingsverordening maar kent nog geen concrete instructieregels.

In de wijziging van het delegatiebesluit is al de bevoegdheid opgenomen voor GS om de geometrische begrenzing van het overgangsgebied rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden te wijzigen voor zover die direct verband houdt met de wijziging van het Natuurnetwerk Limburg (art. 6.3, eerste lid onder s van het concept-delegatiebesluit). Daarmee is weliswaar een bevoegdheid toegekend aan GS voor deze kwetsbare Natura-2000 gebieden maar alleen in samenhang met wijziging van de begrenzing van het Natuurnetwerk Limburg.

Denkbaar is dat met het delegatiebesluit de bevoegdheid om de indicatieve begrenzing van de Overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden om te zetten in een definitieve begrenzing, zonder directe koppeling met Natuurnetwerk Limburg aan GS wordt gedelegeerd. In aanvulling daarop is denkbaar dat – voor zover uit de programmatische aanpak volgt dat borging van (generieke) maatregelen in de omgevingsverordening noodzakelijk is binnen die overgangsgebieden – de bevoegdheid tot wijziging van de omgevingsverordening eveneens aan GS wordt gedelegeerd. Wij denken dat met de tekst in de POVI een voldoende concrete en objectieve afbakening kan plaatsvinden zoals eerder in ons advies van 6 juli jl. uiteengezet.

Voorstel voor een nieuw artikel 6.4 in het Delegatiebesluit Limburg (onder schrappen van sub s in artikel 6.3, eerste lid):

6.4 Overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden

1. Gedeputeerde Staten kunnen de geometrische begrenzing van de overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden wijzigen.
2. Gedeputeerde Staten kunnen de geometrische begrenzing wijzigen van de in artikel 6.3, eerste lid, bedoelde geometrische informatieobjecten, alsmede van het Natuurnetwerk Limburg, voor zover die wijziging in directe samenhang plaatsvindt met wijziging van de geometrische begrenzing van overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden bedoeld in het eerste lid.
3. Gedeputeerde Staten kunnen regels vaststellen ter borging van generieke en specifieke maatregelen binnen de overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden gericht op herstel of verbetering van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden.

De toelichting op deze wijziging van het Delegatiebesluit Limburg zou als volgt kunnen luiden:

Lid 1

In de Omgevingsverordening zijn indicatieve overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden opgenomen. Op basis van gebiedsgerichte onderzoeken en

gebiedsprocessen zullen per Natura 2000-gebied de precieze maatregelpakketten worden bepaald en ook de precieze grenzen van de overgangsgebieden waar deze maatregelen gaan gelden. Deze overgangsgebieden vertonen nauwe samenhang en deels overlap met de begrenzing van het Natuurnetwerk Limburg en met de ecologische verbindingszones. In artikel 6.3, eerste respectievelijk tweede lid van het Delegatiebesluit zijn de bevoegdheden om de begrenzing van het Natuurnetwerk Limburg en de Ecologische Verbindingszones aan te passen door Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten gedelegeerd. Om ervoor te zorgen dat alle geometrisch begrensde gebieden goed op elkaar aansluiten, is ervoor gekozen om de bevoegdheid tot aanpassing van de begrenzing van de overgangsgebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden eveneens bij Gedeputeerde Staten neer te leggen.

Lid 2

Als Gedeputeerde Staten de geometrische begrenzing van een overgangsgebied rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden wijzigen zal dat consequenties hebben voor een of meer aangrenzende andere zones die in de Omgevingsverordening zijn aangewezen. Het tweede lid bepaalt dat Gedeputeerde Staten ook die begrenzing in directe samenhang mogen aanpassen.

Lid 3

Op grond van artikel 3.4 Ow kunnen Gedeputeerde Staten een programma vaststellen om per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied de maatregelen die bijdragen aan een geborgde daling van stikstofdepositie en aan natuurherstel vast te stellen. Nu Gedeputeerde Staten de begrenzing van de overgangsgebieden vaststellen evenals de programmatische aanpak, wordt de bevoegdheid om in de Omgevingsverordening regels op te nemen ter borging van deze maatregelen eveneens aan Gedeputeerde Staten gedelegeerd. Aangezien het moet gaan om natuurherstellende maatregelen en verbeteringsmaatregelen in indicatieve zones die reeds zijn opgenomen in de Provinciale Omgevingsvisie Limburg en geometrisch zijn begrensd in de Omgevingsverordening, is de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten duidelijk ingekaderd.

2.4 *Rekenkundige ondergrens*

Op dit moment bestaat geen wettelijke grondslag voor een rekenkundige ondergrens en bestaat evenmin een bevoegdheid om deze in een Omgevingsverordening op te nemen. Dit maakt dat een eventuele delegatiebepaling niet alleen afhankelijk is van een onzekere toekomstige gebeurtenis maar dat evenmin duidelijk is wat een eventuele toekomstige bevoegdheid uiteindelijk behelst. Nu de rekenkundige ondergrens met beheersmaatregelen gepaard zal moeten gaan is immers maar de vraag wat dan met betrekking tot de rekenkundige ondergrens kan worden vastgelegd in de Omgevingsverordening. Hierdoor zijn op dit moment te weinig aanknopingspunten om het delegatiebesluit de kaders te geven die in het kader van de

rechtszekerheid nodig zijn (voldoende concrete en objectieve afbakening). Dat maakt een delegatiebevoegdheid rondom de rekenkundige ondergrens naar ons idee op dit moment prematuur en daarmee juridisch niet haalbaar.

3 Tot slot

Tot zover ons advies. Uiteraard graag bereid tot een nadere toelichting.