

RAADSINFORMATIEBRIEF

VAN HET COLLEGE VAN B&W

VOOR de gemeenteraad

CC

DATUM 27 mei 2025

ONDERWERP Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE) provincie Zuid-Holland

Beste meneer, mevrouw,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben op 3 april 2025 een maatregelenpakket vastgesteld dat moet bijdragen aan stikstofreductie en natuurherstel: de Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE). Deze aanpak is door de provincie ontwikkeld als zelfstandige strategie naast de maatregelen van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel. De provincie geeft als reden voor SANE aan dat grote provinciale opgaven vastlopen als gevolg van enkele gerechtelijke uitspraken waarin werd geconcludeerd dat er te weinig maatregelen voor stikstofreductie en natuurherstel worden genomen om nog verantwoord vergunningen te kunnen verstrekken voor tal van economische activiteiten.

Doelstellingen van SANE

De provincie Zuid-Holland streeft met SANE naar drie essentiële doelen:

1. **Integraal perspectief voor natuurherstel en economische ontwikkeling**
 - De provincie wil stappen zetten richting verbetering van de natuur en vergunningverlening, met inzet van alle relevante overheden en sectoren.
2. **Verbinding met andere beleidsthema's zoals klimaat, water en strategische autonomie**
 - SANE is niet uitsluitend gericht op stikstof. De maatregelen dragen ook bij aan waterkwaliteit en de reductie van broeikasgassen, en kunnen invloed hebben op sectoren zoals haveninvesteringen en de glastuinbouw.
3. **Verduidelijking van provinciale mogelijkheden en benodigde steun vanuit het Rijk**
 - De provincie erkent dat het stikstofprobleem niet zelfstandig opgelost kan worden en benadrukt de noodzaak van een krachtig Rijksbeleid met substantiële ondersteuning.

Kernmaatregelen van SANE

Het SANE-pakket omvat vier maatregelen die de stikstofproblematiek moeten aanpakken:

1. Bedrijfsgerichte doelsturing in de melkveehouderij via ammoniakplafonds;
2. Aanpassing van functies en activiteiten in overgangszones bij Natura2000-gebieden (niet van toepassing in de Krimpenerwaard);
3. Verwerving van gronden om deze in te zetten voor strategische doelen waaronder stikstofreductie en Natuurherstel;
4. Emissie van natuurlijke stoppers uit de markt halen met een provinciale beëindigingsregeling.

Hoewel deze maatregelen een eerste stap vormen om vergunningverlening te hervatten, kan hiermee slechts een fractie, ongeveer 10%, van de problematiek in Zuid-Holland worden opgelost. De provincie blijft voor het



grootste deel van de emissiedoelstellingen sterk afhankelijk van Rijksmaatregelen. Voor de uitvoering van SANE is de provincie bovendien ook financieel afhankelijk van het Rijk.

Reactie

De punten die in reacties op SANE door ons worden meegenomen:

- Wij zien dat de aanpak van het stikstofprobleem urgent is, zeker ook voor de andere sectoren dan landbouw in Zuid-Holland. SANE legt echter een te grote opgave bij de landbouw zonder dat het gebied hierin is meegenomen en zonder zicht op een inzet van andere sectoren zoals industrie, mobiliteit en logistiek.
- Tegelijk zijn er in Krimpenerwaard (en daar buiten) boeren die, buiten hun schuld en door toedoen van de overheid, nog steeds zonder geldige vergunning zitten en waarvoor een oplossing niet in zicht is. Boeren zijn over het algemeen zeer wel bereid om waar mogelijk de stikstofuitstoot/ammoniakuitstoot te reduceren. Hierbij is het wel van belang dat de vrijkomende stikstof ook wordt aangewend in het gebied om onder andere de PAS-melders en de interimmers te legaliseren. Hier is in de aanpak SANE geen ruimte voor en lijkt de stikstofruimte ten goede te komen aan andere sectoren (industrie en woningbouw).
- We vinden het belangrijk dat het vertrouwen, dat binnen de samenwerking is opgebouwd, in stand blijft. Daarmee neemt (mogelijk) het draagvlak om in gebiedsprocessen samen te blijven te werken aan integrale doelen en oplossingen af.
- Zonder een gebiedsgerichte integrale aanpak is het de verwachting dat de druk op agrarische ondernemingen zal toenemen en het aantal en de diversiteit van agrarische bedrijven zal afnemen. Uiteindelijk heeft dit ook negatieve effecten op de leefbaarheid, sociale cohesie en economische vitaliteit van het buitengebied.

We vragen de provincie om SANE daarom niet in de huidige vorm door te zetten, maar om SANE goed af te stemmen op de integrale gebiedsaanpak van de gebiedsprocessen landelijk gebied én SANE ook te richten op de andere sectoren. Op die manier kan SANE helpend zijn in de gebieden om uiteindelijk doelbereik te halen.

Acties op het Statenvoorstel SANE

Op basis van deze reactie op SANE zijn de volgende acties ondernomen:

1. Op 16 april heeft wethouder Lock van de gemeente Molenlanden namens Veenweidegemeenten ingesproken bij de Statencommissie Landelijk Gebied;
2. Als input voor de Statencommissie-vergadering Landelijk Gebied van Provinciale Staten op 28 mei hebben samenwerkende overheden (Veenweidegemeenten en waterschappen) een collectieve reactie op SANE gestuurd. Deze is medeondertekend door wethouder Barth.
3. Op donderdag 22 mei hebben burgemeesters van Veenweidegemeenten met de commissaris van de Koning gesproken over SANE, onder andere over vertrouwen en bestuurlijke verhoudingen.
4. Op maandag 26 mei heeft een inhoudelijk overleg over SANE plaatsgevonden tussen gedeputeerden van Leeuwen en Rijkaart en diverse bestuurders van veenweidegemeenten.
5. Vanuit de Regiegroep Landelijk Gebied Krimpenerwaard is de lijn ingezet om de uitkomst van de Statencommissie-vergadering 28 mei a.s. te beoordelen en indien gewenst dan een schriftelijke reactie te sturen.

Vervolg



SANE staat op de agenda van

- De commissievergadering van Statencommissie Landelijk Gebied op 28 mei;
- Provinciale Staten op 11 juni.

Na een besluit van Provinciale Staten zullen SANE en de vier maatregelen verder uitgewerkt moeten worden. Op dit moment wordt door de provincie gewerkt aan de Herziening Omgevingsbeleid 2025 waarvoor ook een OER (Omgevingseffectrapportage) wordt doorlopen. Veel van de uitwerking van SANE komt uiteindelijk samen in deze OER en de herziene Omgevingsvisie van de provincie. Uiterlijk in juni 2025 verwachten we de uitkomsten van het OER-traject. Vervolgens wordt in juli de ontwerp-herziening en het OER in GS besproken. In het voorjaar van 2026 volgt de vaststelling van de herziening in GS en vervolgens in het voorjaar van 2026 de vaststelling in PS.

Bijlagen RIB:

1. Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE)

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard,
de secretaris,

de burgemeester,

J. Hennip

ir. J. Beenakker



Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE)

April 2025
Provincie Zuid-Holland

Preamble

Zuid-Holland moet van het stikstofsloot af. Daar is iedereen van overtuigd. De afgelopen weken hebben wij alles gedaan wat binnen ons vermogen ligt om tot een pakket van maatregelen te komen die een oplossing dichterbij brengt. We hebben met het college van Gedeputeerde Staten in meerdere sessies intensief met elkaar gesproken over de thematiek, onze analyse van de impact op de Zuid-Hollandse samenleving en mogelijke maatregelen die kunnen bijdragen aan een oplossing. Ook hebben wij hierover gesprekken gevoerd met stakeholders uit alle betrokken sectoren. Het voorliggende voorstel is het resultaat van die inspanning.

We focussen op maatregelen waar we nu mee kunnen starten en waarbij het doel is om met maatregelen van provincie en het Rijk de vergunningverlening op gang te brengen/krijgen. We richten ons daarbij in eerste instantie op maatregelen die op korte termijn tot ammoniakreductie leiden en noodzakelijk zijn om voldoende effect te sorteren.

We zijn ons ervan bewust dat de voorgestelde maatregelen niet het gehele probleem oplossen, soms lang kunnen duren en grote kosten kennen. Met de grootste inspanning en maatregelen kan de provincie naar onze inschatting zelf zo'n 10 procent van de stikstofopgave oplossen. Voor minimaal de overige 90 procent is Zuid-Holland afhankelijk van een krachtig Rijkspakket aan generieke maatregelen. We zetten vanuit Zuid-Holland de stap naar voren, maar het is cruciaal dat het Rijk voldoende in actie komt en substantiële maatregelen neemt met bijbehorende financiële middelen. Deze oproep hebben wij met verschillende partners regelmatig aan het Rijk gedaan. We zien uit naar de uitkomsten van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel die dit voorjaar haar resultaten presenteert. We doen tevens een beroep op alle sectoren om samen met ons de schouders eronder te zetten om een oplossing te bieden voor dit complexe vraagstuk met grote gevolgen voor Zuid-Holland én Nederland.

Dit voorstel is niet het einde, maar een eerste stap. Alle partijen, overheden en bedrijven, zullen een maximale inspanning moeten leveren. Wij gaan, na vaststelling van het pakket, meteen aan de slag met de verdere uitwerking, bijschaving en bijsturing. Daarnaast blijven we continu zoeken naar andere maatregelen en oplossingen en blijven we voortdurend in gesprek met onze gebiedspartners. Wij beseffen dat dit een ingrijpend voorstel is en dat het veel vraagt van de verschillende sectoren. Dat het gepaard kan gaan met onzekerheden. Hoe maken we dit haalbaar en betaalbaar? Die vraag stellen we onszelf en stellen we ook aan het Rijk. Wij willen ons maximaal inzetten om hierbij de nodige begeleiding en middelen beschikbaar te stellen. We kiezen ervoor om de schaarse financiële middelen in te zetten op maatregelen met het grootste effect. Daardoor landen de hier voorgestelde maatregelen nog niet evenredig bij alle sectoren. Er is nog veel werk aan de winkel en alleen samen bereiken we de bestemming.

1. Grote impact voor Zuid-Holland én Nederland

Als Zuid-Holland op slot zit, zit Nederland op slot. Nu hier de economie, woningbouw en verduurzaming van de industrie en landbouw stilvallen heeft dat immense gevolgen voor de toekomstbestendigheid en innovatiekracht van ons land. Het is van het grootste belang dat het Rijk maatregelen treft om de natuur te herstellen en Nederland van het slot te halen, daarbij oog hebbende voor maatregelen die ook Zuid-Holland met haar unieke karakter vooruithelpen.

In onze provincie vindt over de volle breedte een uitzonderlijke stapeling van fysieke en sociale uitdagingen plaats, terwijl in geen enkele provincie de druk op de beperkte beschikbare ruimte zo groot is als in Zuid-Holland. Met onze duinen, delta en veenweiden hebben wij een uniek landschap in Nederland.

Het gaat te ver om alle unieke opgaven van Zuid-Holland in zijn volledigheid hier op te sommen. Wat vaststaat, is dat onze economie en industrie van lokaal, regionaal, nationaal en internationaal belang is en een cruciale rol speelt in de energietransitie en de reductie van CO₂. Kijken we naar het sociale domein, dan zien we dat in onze steden en dorpen de brede welvaart het meeste onder druk staat van heel Nederland. De voorziening in eerste levensbehoeften – huisvesting, voeding en kleding – is niet voor iedere inwoner van Zuid-Holland vanzelfsprekend. Op kwetsbare grond moeten we hier een kwart van de woningbouwopgave realiseren. Dat is een van de grote opgaven die nu ongenadig hard wordt geraakt door de recente stikstofuitspraken. Oplossingen voor alle grote opgaven lijken verder weg dan ooit. Zuid-Holland is lamgelegd. De druk op de ruimte én de samenhang van alle vraagstukken in de provincie zijn dermate groot, dat louter sectorale oplossingen niet helpen. Alleen integrale oplossingen van het Rijk en de provincie samen kunnen Zuid-Holland van het slot halen.

Wat de rol van de provincie Zuid-Holland daarin zelf betreft, is die slechts klein. Met de grootste inspanning en maatregelen kan de provincie zelf wellicht 10 procent van de stikstofopgave oplossen. Voor minimaal de overige 90 procent is Zuid-Holland afhankelijk van een daadkrachtig Rijk met generieke maatregelen. Als effectieve reductiemaatregel wordt vaak opgeroepen om de veestapel te halveren. Al zouden we in Zuid-Holland onze relatief kleine veestapel fors inkrimpen, levert dat voor onze provincie maar een minimale bijdrage aan de stikstofreductie op. Dat onderschrijft nog maar eens hoe belangrijk het is dat wij onze uitzonderlijke positie onder de aandacht brengen bij andere overheden en partners.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk duiden we aan de hand van drie thema's het belang van Zuid-Holland voor Nederland, maar ook tegen welke problemen en uitdagingen we tegenkomen. Daarbij gaan we in op Economie, innovatie en strategische autonomie inclusief onze innovatieve land- en glastuinbouw; Woningbouw en vitale infrastructuur; en Verduurzaming. In hoofdstuk 2 introduceren we de Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie. Daarin lichten we de maatregelen die we als provincie willen nemen toe en specificeren we wat we daarvoor van het Rijk nodig hebben. Tot slot gaan we in hoofdstuk 3 dieper in op de provinciale maatregelen.

Economie, innovatie en strategische autonomie

Zuid-Holland is de drijvende kracht achter de Nederlandse economie; bijna een kwart van het nationaal verdienvermogen komt uit Zuid-Holland. Toch neemt de groei van onze economie af; dit vraagt om transitie en stimulatie. Stilstand van onze economie betekent dat de motor van de Nederlandse economie vastloopt.

Zuid-Holland is cruciaal voor Nederland en Europa vanwege zijn haven, glastuinbouw en landbouw, bedrijven en kennisinstellingen. De Rotterdamse Haven brengt voor heel Nederland een werkgelegenheid van meer dan 500.000 arbeidsplaatsen en een toegevoegde waarde van ruim 60 miljard euro met zich mee. Daarnaast is de haven met haar basisindustrie essentieel voor de strategische autonomie van Nederland en Europa. 's Werelds grootste glastuinbouwcluster ligt in Zuid-Holland en is een koploper in de wereld. In combinatie met onze sterke en innovatieve landbouwsector draagt dit met hoogwaardige productie en kennis bij aan strategische voedselzekerheid. Zuid-Hollandse bedrijven en kennisinstellingen dragen jaarlijks 3,5 miljard euro bij aan research en development en zo aan een innovatief en weerbaar Nederland met sterke posities in sleuteltechnologieën.

We zien in onze provincie echter ook de andere kant van de medaille; Zuid-Holland scoort landelijk het laagst als het gaat om levensverwachting in goed ervaren gezondheid en kent grote gezondheidsverschillen tussen gebieden onderling, onder meer door een verschil in luchtkwaliteit.

Daarnaast zien we, ondanks de potentie die er is, dat de groei in de Zuid-Hollandse economie achterblijft. Dat is slecht voor heel het land. Zo dreigen **investeringen in de haven stil te vallen**. Uit cijfers van Deltalinqs blijkt dat meer dan 70 procent van de bedrijven aangeeft dat investeringen in de Rotterdamse Haven in gevaar zijn. Het gaat hierbij om 7 miljard euro aan uitgevoerde en lopende projecten en ruim 11 miljard euro aan geplande investeringen. Tegelijkertijd zien we dat ook de innovaties en doorontwikkelingen in de land- en tuinbouw dreigen stil te vallen.

Dat komt door een stapeling van problematiek rondom **stikstof, beschikbaarheid van duurzame energie, relatief hoge energieprijzen en netcongestie**. Bedrijven krijgen geen vergunningen en/of ruimte op het elektriciteitsnet. Dit zijn cruciale vestigingsfactoren: zonder deze eerste vereisten verdwijnen investeringen in bedrijvigheid, groei en toekomstbestendigheid van de Zuid-Hollandse economie. Ook is er fysiek en qua regelgeving meer ruimte nodig voor energie en innovatie.

Woningbouw en vitale infrastructuur

Nederland zit in een wooncrisis. Als de woningbouw in Zuid-Holland stilvalt, raakt dat heel woningzoekend Nederland. Dat komt omdat er met bijna een kwart miljoen woningen bijna een kwart van de nationale woningbouw-opgave tot 2030 in onze provincie ligt. Daar komt bij dat in geen enkele provincie de druk op de beschikbare ruimte zo groot is als in Zuid-Holland, terwijl we juist hier in het westen ook te maken hebben met bodemdalingsproblematiek.

Zonder natuurvergunningen de juiste randvoorwaarden gaat er helaas in Zuid-Holland geen schop in de grond voor de bouw van woningen. Knelpunten die al langer spelen, worden versterkt door de stikstofproblematiek. Zo **blokkeert netcongestie ook de woningbouw**. De verzwarende van het elektriciteitsnet loopt al jaren achter en is nog complexer geworden door de stikstofproblematiek, omdat projecten stil komen te liggen. Daarnaast staat de **beschikbaarheid van drinkwater onder**

druk en hebben we financiële uitdagingen. Zonder deze randvoorwaarden wordt de nationale (woning)bouwopgave niet gerealiseerd.

Ook infrastructuur is van cruciaal belang voor Zuid-Holland en de woningbouw. Er is een goede ontsluiting van wijken nodig voor woon-werk verkeer. Zo is langs de Oude Lijn (spoorlijn Leiden-Dordrecht) de bouw van ruim 170.000 woningen geprogrammeerd. Door de recente ontwikkelingen rondom natuurherstel en stikstofreductie lopen bouwvergunningen vast en stagneert ook de bouw en het onderhoud van infrastructuur.

Verduurzaming en CO₂-reductie

Zuid-Holland is dé plek om grote stappen te zetten in de reductie van de **nationale CO₂-uitstoot**. Onze provincie kent namelijk de potentie om 40 procent van de nationale CO₂-reductiedoelstelling voor 2030 te realiseren en er worden stappen gezet richting 100 procent klimaatneutraliteit in 2050. Er is veel gesproken, investeringen liggen klaar en bedrijven starten nu allemaal projecten om de transitie daadwerkelijk te maken.

Omdat er **geen stikstofruimte** is voor de **benodigde vergunningverlening**, zet dit een rem op innoverende oplossingen voor de industrie en haar reductie van CO₂-emissies. Zelfs als er weer vergunningen kunnen worden gegeven, wordt de benodigde elektrificatie van het Havenindustriële Complex in Rotterdam geremd door het **ontbreken van een voortvarende aanpak van netcongestie**. De industrie in de Rotterdamse Haven is verantwoordelijk voor slechts 1 procent van de gemiddelde stikstofdepositie. Daar komt bij dat uit cijfers van de DCMR blijkt dat de NO_x-uitstoot van de industrie in de Rotterdamse Haven de afgelopen 15 jaar met 60 procent is gereduceerd. Een stevig pakket aan Rijksmaatregelen is **onmisbaar** om de potentie van deze sector voor de energietransitie ten volle te benutten.

Ook de landbouw wil verder verduurzamen maar wordt daarin belemmerd. De stikstofproblematiek **vertraagt landbouwinnovaties en zet een rem op verdere ontwikkelingen**, terwijl deze juist nu hard nodig zijn.

Hoe wij de problemen als provincie, samen met het Rijk aan willen pakken

Deze vraagstukken, problemen en knelpunten zijn niet van vandaag op morgen opgelost. Maar we moeten wel vandaag beginnen met het werken aan de oplossing. Hoe langer de problematieken voortduren, hoe groter ze worden. In het volgende hoofdstuk introduceren we daarom een Zuid-Hollands maatregelenpakket. Zuid-Holland kan dit echter niet alleen. We hebben het Rijk nodig om de problematiek op te lossen met generiek geborgde maatregelen, én om de provinciale maatregelen te nemen. Ook daar gaan we in het volgende hoofdstuk op in.

2. De aanpak: hoe Zuid-Holland van het stikstofsloot komt

Doel van de aanpak

Zuid-Holland ervaart de gevolgen van het stikstofprobleem elke dag. Het is van groot belang voor de brede welvaart, economische ontwikkeling en het natuurherstel dat er snel extra maatregelen worden genomen. Daarom stelt het college van Gedeputeerde Staten van provincie Zuid-Holland een substantieel maatregelenpakket voor met als driedelig doel:

- *Een integraal perspectief geven voor herstel van de natuur in en de economische doorontwikkeling van onze provincie en in het verlengde daarvan voor Nederland.*
De maatregelen die de provincie wil verkennen én de inzet die het daarvoor van het Rijk vraagt, moeten een belangrijke stap zetten richting verbetering van de staat van de natuur en het mogelijk maken van vergunningverlening. Daarvoor hebben we alle overheden en sectoren nodig.
- *De verbinding maken met andere beleidsthema's in de fysieke en economische domeinen zoals klimaat, water en strategische autonomie.* De maatregelen richten zich niet alleen op stikstof. Het pakket heeft ook positieve gevolgen voor, bijvoorbeeld, de waterkwaliteit en reductie van broeikasgassen. Omdat vergunningsverlening heel veel sectoren raakt, doet de oplossing dat ook. Denk aan de investeringen in de haven, verduurzamingsprojecten in de glastuinbouw en de legalisering van PAS-melders.
- *Verduidelijken van de mogelijkheden voor de provincie op het gebied van stikstof en verhelderen wat ze daarvoor nodig heeft vanuit het Rijk.* De provincie kan het stikstofprobleem onmogelijk alleen oplossen. Met 100% van de inzet kunnen we in Zuid-Holland misschien 10% van de oplossing bieden. We hebben daarom van het Rijk een sterk maatregelenpakket met substantiële effecten én ondersteuning voor de provinciale maatregelen pakketten nodig.

Samenhang van de voorgestelde maatregelen met de lopende herziening van het omgevingsbeleid en de omgevingseffectrapportage (OER)

Met gebiedsprocessen van het Zuid-Hollands Programma Landelijk gebied zet de provincie zich samen met haar partners al langer in voor het realiseren van de doelen op het gebied van waterkwaliteit, natuurherstel, bodemdaling en toekomstbestendige landbouw. De samenhang in vraagstukken is groot. Daarom is vorig jaar al begonnen met het meer integraal bekijken van en zoeken naar mogelijke oplossingen. Omdat dit tot beleidsaanpassingen zal leiden, moet dit worden opgenomen in de herziening van het Omgevingsbeleid.

Om de besluitvorming over die herziening te onderbouwen, onderzoekt de provincie op vier thema's alternatieven in de OER. Daarbij is ook een vijfde thema opgenomen waarin de integraliteit van de andere vier thema's wordt onderzocht. De scope van de OER, waaronder deze alternatieven, is op 19 december 2024 vastgesteld in Gedeputeerde Staten. Het gaat om de volgende thema's:

- Emissieplafond ammoniak.
- Overgangszones nabij Natura 2000-gebieden.
- Grondwaterstand veenweiden.
- Boerenlandvogels.

- Integraal onderzoeksalternatief gericht op doel- en middelstapeling (=doelmatigheidsonderzoek).

De uitwerking van de eerste twee onderwerpen in deze voorliggende voorgestelde aanpak loopt inhoudelijk vooruit op het proces van de herziening van het Omgevingsbeleid. De maatregelen vallen echter binnen de kaders van de alternatieven die in het OER worden onderzocht. Daarom kunnen deze maatregelen in mei verder worden uitgewerkt als onderdeel van de herziening van het omgevingsbeleid. De OER wordt in mei afgerond. In juni ligt die ter besluitvorming voor in Gedeputeerde Staten. Als die nog aanleiding geeft voor aanpassingen van de herziening, worden die verwerkt in het Gedeputeerde-Staten-voorstel.

Betrokkenheid stakeholders

In de afgelopen periode hebben we de eerste contouren van de voorgestelde maatregelen met meer dan 50 stakeholders besproken in vier stakeholdersessies. Stakeholders werden voor een van de volgende gesprekken uitgenodigd:

- Industrie, haven, glastuinbouw en energie.
- Agrarische sector.
- Mobiliteit en wonen.
- Natuur en water.

Doel van de gesprekken was om de voorgestelde maatregelen toe te lichten en beelden van stakeholders op te halen. Ondanks de korte termijn waarop deze gesprekken zijn georganiseerd, was er bij de aanwezige partijen veel waardering voor dit initiatief. Het feit dat partijen werden betrokken in deze fase van gedachtenvorming werd gewaardeerd. Dat geldt over het algemeen ook voor de stap naar voren die de provincie met de maatregelen wil zetten. Naast de stakeholdersessies is er op ambtelijk niveau met verschillende organisaties individueel contact geweest.

Er moet nog veel worden uitgewerkt. Daarbij hebben we ook onze gebiedspartners en stakeholders nodig. Daarom blijven we in de volgende fase continu met hen in gesprek.

Maatregelen die Zuid-Holland neemt

Als provincie staan we aan de lat om onze verantwoordelijkheid te nemen en stellen we onderstaande maatregelen voor. We introduceren ze hier kort. In hoofdstuk 3 volgt een verdieping van deze maatregelen.

Bedrijfsgerichte doelsturing via ammoniakplafonds

Het is van belang om de stikstofuitstoot uit de landbouw terug te dringen. Dat willen we doen door het instellen van een emissieplafond ammoniak voor de melkveehouderij. Met een emissieplafond stellen we een maximum aan de hoeveelheid ammoniak die een bedrijf mag uitstoten. Het is aan de ondernemer om te bepalen hoe te voldoen aan het emissieplafond. Bijvoorbeeld door extensiveren, innovaties en/of voer- en managementmaatregelen. Voor een aantal mogelijke maatregelen is (financiële) ondersteuning beschikbaar vanuit het Rijk en verkennen we aanvullende mogelijkheden vanuit de provincie. Die zullen nodig zijn om tot een normerend plafond te komen. Hiervoor zullen aanvullende middelen vanuit het Rijk nodig zijn.

We starten met de uitwerking van een ammoniakplafond voor de melkveehouderij omdat het grootste gedeelte van de ammoniakemissie uit de melkveehouderij komt én omdat er al relatief veel

onderzoek naar de uitwerking voor de melkveehouderij is gedaan. Dat betekent echter niet dat er niet ook een reductie in de andere landbouwsectoren nodig is. Andere sectoren volgen (eventueel) op een later moment. Hiervoor is echter nog (veel) meer onderzoek en uitwerking nodig.

In de uitwerking van het ammoniakplafond voor de melkveehouderij gaan we uit van een limiet van een aantal kg ammoniakemissie per hectare grasland en/of grond benut voor het produceren van veevoer per jaar. Om de hoogte van het plafond te bepalen onderzoeken we de effecten en impact van een emissieplafond van 45 kg/ha/jr, 40kg/ha/jr en 35 kg/ha/jr. Op basis van uitkomsten van het lopende OER proces bepalen we hoe invoering van het emissieplafond ammoniak normerend kan worden ingevoerd (omgevingsverordening) en welk tijdspad hierbij hoort.

We weten dat het emissieplafond beperkt effect heeft als het niet ook in andere provincies wordt ingevoerd. We zien landelijke invoering daarom dringend gewenst voor de invoering in Zuid-Holland. We zijn voor het succes van de maatregelen en de benodigde middelen (om flankerend beleid vorm te geven) dan ook in grote mate afhankelijk van het Rijk.

Overgangszones nabij N2000-gebieden

Overgangszones zijn zones aangrenzend aan N2000-gebieden, waarbinnen functies en activiteiten worden aangepast om drukfactoren op N2000-gebieden te verminderen. Dit bevordert natuurherstel in en draagt bij aan de instandhoudingsdoelen van de N2000-gebieden.

Dit betekent niet dat alle activiteiten volledig weg moeten uit overgangszones, maar wel dat aanpassing nodig is. We onderzoeken nu in het OER de effecten van maatregelen voor de drukfactoren waterkwantiteit, waterkwaliteit, exoten en recreatiedruk. Daarbij kijken we zowel naar de verwachte effecten op basis van stimulering en op basis van verplichting (normering). Overgangszones met maatregelen voor de drie voorgenoemde drukfactoren kunnen mogelijk stikstofreductie als koppelkans bieden. Daarmee is het ook mogelijk hier extra middelen aan te koppelen. Daarnaast gaan we de komende periode onderzoeken voor welke N2000-gebieden en op welke manier overgangszones nog meer kunnen bijdragen aan de reductie van stikstof als drukfactor.

Strategische grondbeleid ten behoeve van verplaatsing en extensivering

Door op strategische posities grond te verwerven, creëren we mogelijkheden voor het verplaatsen van bedrijven, de extensivering van bedrijven, het kunnen opleggen van beperkingen in overgangszones of het kunnen realiseren van natuur en andere opgaven. In sommige gevallen worden ook opstallen overgenomen. Hierdoor kunnen we de stikstofdruk en de impact van andere drukfactoren op N2000-gebieden direct of indirect verminderen.

Strategische grondverwerving is vrijwillig en kan breed ingezet worden voor extensiveren, verplaatsen, natuurontwikkeling, ruilverkaveling en opkopen natuurlijke stoppers. Daarbij gaan we proactief te werk door zowel te reageren op aanbod uit de markt als de markt actief te scannen en stoppers zelf te benaderen. Verder verkennen we instrumentarium dat hiervoor kan worden ingezet zoals het voorkeursrecht (recht van eerste koop) en de mogelijke toepassing van een ruimtelijke functie zoals landschapsgrond, alsmede de mogelijkheid om dit op te nemen in het omgevingsbeleid.

Natuurlijke stoppers

Naar verwachting stopt binnen 10 jaar 30% van de Zuid-Hollandse agrarische melkveebedrijven, bijvoorbeeld omdat er geen opvolging is. De ervaring leert dat de stikstofrechten van deze stoppende bedrijven worden verkocht aan andere melkveebedrijven waardoor er geen of slechts beperkt effect is voor stikstofreductie. Om die stikstofreductie toch te bereiken zorgen we ervoor dat we beter zicht hebben op natuurlijke stoppers om ons bestaande instrumentarium zoals strategisch grondbeleid beter te kunnen inzetten én ontwikkelen we een provinciale beëindigingsregeling.

Wat we van het Rijk nodig hebben

De provincie doet wat het kan om de problematiek op te lossen. Maar we weten ook dat de impact van onze maximale inzet beperkt is. Dat geldt voor alle provincies. Het Rijk staat aan de lat en wij hebben het Rijk nodig om de natuur te herstellen en vergunningverlening mogelijk te maken. We vragen het Rijk om een geborgd maatregelenpakket en daarbij in te zetten op in ieder geval de volgende maatregelen:

- **Geborgde generieke maatregelen**, waardoor stikstofreductie plaatsvindt, zijn cruciaal om verslechtering van Natura 2000-gebieden tegen te gaan en de impasse bij vergunningverlening te doorbreken.
- **De snelle ontwikkeling van een Emissieplafond** ammoniak als vorm van doelsturing voor heel Nederland om **ammoniakemissies** te verminderen. Dit sluit aan bij het ingezette voornemen van de minister van LNV om over te gaan van sturing op depositie naar sturing op emissie¹. Zoals hierboven toegelicht, verkennen we de invoering hiervan voor Zuid-Holland, maar zien we ook dat dit alleen een substantieel effect heeft als het voor heel Nederland wordt ingevoerd.
- **Maatwerk voor overgangszones**. Wij onderzoeken de mogelijkheden en effecten van overgangszones in onze provincie. Elk N2000-gebied is anders en kent andere drukfactoren. Dat betekent dat vermindering van drukfactoren voor elk gebied een andere aanpak vergt. Daarom vragen we het Rijk om maatwerk mogelijk te maken voor de overgangszones en niet te kiezen voor een generieke aanpak. Daarnaast is het belangrijk daar voldoende middelen voor vrij te maken.
- **Onderzoek de scheiding van NOx en NH3**. De trend van stikstofoxidenemissies (NOx) is nog steeds dalend, waar die voor ammoniak (NH3) de laatste 10 jaar vlak is. Om het verlenen van natuurvergunningen deels weer los te trekken, vragen we het Rijk te onderzoeken of er een onderscheid mogelijk is voor activiteiten die voor het overgrote deel NOx uitstoten en activiteiten die voor het overgrote deel NH3 uitstoten
- **Extensiveren een nadrukkelijker onderdeel van het beleid**. Een belangrijke route naar een oplossing voor het stikstofvraagstuk in de landbouw is extensivering op verschillende manieren. Om deze extensivering mogelijk te maken, zijn er zowel middelen van het Rijk als instrumenten nodig. Middelen voor het voeren van strategisch grondbeleid, en instrumenten zoals het inregelen van beperkingen in overgangszones. De minister heeft aangegeven aan de slag te gaan met extensivering. Wij ondersteunen die beweging maar onderstrepen dat hier haast bij geboden is.

¹ Dit sluit ook aan bij de recente Kamerbrief van de Minister

<https://open.overheid.nl/documenten/51eac974-9996-4ec5-bd62-7e5ffd825fa8/file>

- **Emissieloos bouwen voor weg-, water- en woningbouwprojecten.** Door landelijke verplichting of stimulering vermindert de stikstofuitstoot in de uitvoeringsfase van het project. Hierdoor wordt het makkelijker de natuurvergunning voor de uitvoeringsfase af te geven. Het Rijk zou emissieloos bouwen verplicht kunnen stellen en/of investeringen in schoon en emissieloos bouw materieel en laadmogelijkheden op bouwplaatsen financieel of fiscaal kunnen ondersteunen.
- **Onderzoek een juridisch geborgde rekenkundige ondergrens van 1 mol.** Wij ondersteunen het voornemen van het Rijk om een ondergrens van 1 mol te onderzoeken. Het is daarbij cruciaal dat de ondergrens juridisch houdbaar is en gepaard gaat met een geborgd maatregelenpakket waarmee voldoende stikstofreductie wordt bewerkstelligd.
- **Verruiming van staatssteunregels.** Financiële ondersteuning aan boeren en tuinders ten behoeve van de transitie in de landbouw wordt in een aantal gevallen gezien als staatssteun. Daardoor kan die ondersteuning niet geboden worden in die mate die we zouden willen met als gevolg dat de transitie beperkt of vertraagd plaatsvindt. We vragen het Rijk te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor de verruiming van staatssteunregels om boeren en tuinders meer te kunnen ondersteunen bij de verduurzaming van hun bedrijf.

Financiën

Het provinciale maatregelenpakket wordt de komende periode verder uitgewerkt. Het is dan ook op dit moment niet mogelijk om een gegronde inschatting van de kosten te geven, omdat daar nog te veel onzekerheden en onduidelijkheden in zijn. Ook is er mogelijke overlap tussen de maatregelen in het beoogde effect, waardoor een betrouwbare berekening nog niet kan worden gemaakt.

Onderbouwde voorstellen zullen uiteindelijk meegenomen worden in de besluitvorming over de begroting. Op hoofdlijnen schatten we op dit moment het kostenniveau per maatregel als volgt in:

- **Emissieplafond:** hoge incidentele kosten door omvang van de doelgroep voor in ieder geval de komende vijf jaar ten behoeve van flankerend beleid in Zuid-Holland: o.a. investeringen in de uitrol van innovatieve technologie en extensiveringsmogelijkheden. De mate van ondersteuning en bijbehorende kosten hangt ook af van de uiteindelijke hoogte van het emissieplafond.
- **Overgangszones:** naar verwachting hoge incidentele kosten en relatief hoge structurele beheerskosten. Dit hangt echter in grote mate af van de omvang van het areaal overgangszones, de inhoud van de te nemen maatregelen in die overgangszones en de aard en staat van de betreffende N2000 gebieden.
- **Strategisch grondbeleid:** hoge incidentele kosten, geen structurele kosten afhankelijk van de hoeveelheid grondaankoop. Daar staat tegenover dat grondbeleid ook (beperkte) inkomsten op kan leveren die een deel van de kosten ondervangt.
- **Natuurlijke stoppers:** kosten voor de provinciale beëindigingsregeling worden gedekt vanuit het Rijk. Wanneer dit via strategisch grondbeleid loopt, zijn de incidentele kosten relatief hoog.

Vooruitlopend op de nadere uitwerking kan al wel worden gesteld dat dit in alle gevallen om omvangrijke bedragen zal gaan. De aard en inhoud van de maatregelen vergt landelijke keuzes en overstijgt het provinciale niveau. Daarom is het nodig dat er een brede landelijke financiering op gang komt. We dringen er bij het Rijk op aan om hiervoor ruimhartig financiële middelen beschikbaar te stellen. De provincie Zuid-Holland kan deze kosten niet zelf dragen. De huidige provinciale begroting 2025 laat meerjarige begrotingstekorten zien. De gesprekken met het Rijk over de tekorten

in de begrotingen van de provincies en gemeenten worden momenteel met de betreffende ministeries gevoerd.

3. Verdieping op de Provinciale Samenhangende Aanpak

Zuid-Holland werkt verder aan vier provinciale maatregelen die we hier verder toelichten. Het gaat om:

1. *Bedrijfsgerichte doelsturing via ammoniakplafonds.*
2. *Overgangszones nabij N2000-gebieden.*
3. *Strategische grondbeleid ten behoeve van verplaatsing en extensivering.*
4. *Natuurlijke stoppers.*

Bedrijfsgerichte doelsturing via ammoniakplafonds

Wat de maatregel inhoudt

Het is belangrijk om de emissie uit de landbouw te reduceren. Daarom willen we voor de melkveehouderij een reductie van ammoniakuitstoot realiseren door middel van een ammoniakplafond. Om ervoor te zorgen dat deze maatregel doel treft, is het belangrijk dat andere provincies dit ook doen óf dat de maatregel landelijk wordt ingevoerd.

Met een emissieplafond wordt er een limiet gesteld aan de toegestane hoeveelheid ammoniakemissie van een bedrijf. Een bedrijf mag dan niet meer ammoniak uitstoten dan het plafond toestaat. De ondernemer is echter vrij om te bepalen op welke manier hij of zij de ammoniakuitstoot reduceert.

We starten met de uitwerking van een ammoniakplafond voor de melkveehouderij, omdat het grootste gedeelte van de ammoniakemissie uit de melkveehouderij komt én omdat er al behoorlijk wat onderzoek naar de uitwerking voor de melkveehouderij is gedaan. We willen echter ook de emissie van andere sectoren reduceren. Daarom verkennen we op een later moment ook eventuele emissieplafonds voor andere sectoren. Hiervoor is nog (veel) meer onderzoek en uitwerking nodig.²

In de uitwerking van het ammoniakplafond voor de melkveehouderij gaan we uit van een limiet van een aantal kg ammoniakemissie per hectare grond benut voor het produceren van veevoer per jaar. Om de hoogte van het plafond te bepalen onderzoeken we de effecten en impact van een emissieplafond van 45 kg/ha, 40kg/ha en 35 kg/ha.

Impact van de maatregel voor stikstofreductie, natuurherstel en aanpalende thema's

Op dit moment is de emissie van melkveehouders zo'n 60-65kg per hectare. Wanneer dit wordt teruggebracht naar 45kg, 40kg of 35kg per hectare levert dat een aanzienlijke reductie op. In heel Zuid-Holland gaat het dan over een reductie van respectievelijk 0,8, 1,1, of 1,3 kton ammoniakemissie op jaarbasis.

De reductie van uitstoot leidt ook tot een vermindering van depositie in onze N2000-gebieden. De eerste voorlopige inschatting is dat dit tussen de 10 en de 100 mol aan depositie reduceert, afhankelijk van het N2000-gebied. De reductie is groter naarmate de gebieden meer landinwaarts

² Denk bijvoorbeeld aan de akkerbouw, waar gegeven de grote verscheidenheid aan geteelde gewassen het nu niet mogelijk is om één enkel plafond te gebruiken. Daarnaast zou dit kunnen leiden tot strategische keuzes in plaats van een reductie van emissies per gewas.

liggen. Het instellen van een emissieplafond voor ammoniak zal daarnaast bijdragen aan de waterkwaliteitsdoelen (KRW) en de klimaatdoelen (methaan).

Uitvoerbaarheid, juridisch borging, randvoorwaarden voor uitvoering, timing en de relatie met staand beleid?

Een emissieplafond kan op verschillende manieren, variërend in mate van afdwingbaarheid, worden ingevoerd. De twee uitersten zijn:

- Streefwaarden in de omgevingsvisie. Hierbij worden boeren gevraagd om toe te werken naar deze waarden. Er zijn echter geen consequenties als dit niet gebeurt. Bij een invoering via een streefwaarde zal vermoedelijk slechts een (klein) deel van het beoogde doelbereik gerealiseerd worden.
- Normering als onderdeel van de vergunning. Dit is een afdwingbare norm, met als gevolg dat de vergunning wordt ingetrokken als de boer zich niet aan de normvoorschriften houdt. Het gevolg is dat de daling van de ammoniak uitstoot is geborgd.

In de omgevingsvisie en het voorontwerp van het ZH-PLG is een streefwaarde van 35-40 kg/ha/jaar opgenomen. Als uitwerking van deze maatregel onderzoeken we of de waarde vanaf 2035 als norm kan worden opgenomen in de omgevingsverordening. Een belangrijk aandachtspunt bij invoering is toezicht en handhaving en de benodigde capaciteit voor invoering. De monitoring kan op verschillende manieren plaatsvinden die nog uitgewerkt moeten worden (denkbare vormen zijn een stoffenbalans of via collectieven op gebiedsniveau). Het is echter een zekerheid dat dit meer capaciteit vraagt dan dat we nu inzetten. Daarnaast vraagt ook de uitvoering van strategisch grondbeleid en het extra stimuleringsbeleid aanvullende inzet.

Op korte termijn is het opnemen van een streefwaarde – ondersteund met flankerende subsidies – het hoogst haalbare. De normerende variant vraagt om meer tijd, onder andere omdat het nodig is om veehouders de mogelijkheid te geven zich voor te bereiden op het emissieplafond. Zie onderstaande tabel 2 voor een planning voor de invoering. De invoering van getrapte normering is echter ook denkbaar.

Aansluiting bij landelijke beweging.

Het Rijk is bezig met het bekijken van bedrijfsspecifieke emissienormen voor stikstof en broeikasgassen. De contouren hiervan werden beschreven in een recente kamerbrief.³ Deze maatregel bouwt voort op deze beweging. In de genoemde contourenbrief is de tijdsplanning echter nog niet geconcretiseerd. Omdat een emissieplafond substantieel effectief heeft als het landelijk wordt ingevoerd, staat de provincie Zuid-Holland achter de invoering van een emissieplafond door het Rijk. We vragen om een versnelling van deze uitwerking en bieden waar nodig hulp bij de juridische verankering in het omgevingsbeleid.

Vervolgstappen

Op korte termijn ondersteunen we de ontwikkeling van een emissieplafond op landelijk niveau en onderzoeken we het emissieplafond in de OER. We werken de normering verder uit, zowel inhoudelijk als juridisch. Het doel is om eind dit jaar een normerend plafond voor 2035 aan te kunnen

³ DGLGS/ 96535513

kondigen. Vervolgens wordt het flankerend beleid verder uitgewerkt en het emissieplafond gefaseerd ingevoerd.

Overgangszones nabij N2000-gebieden

Wat de maatregel inhoudt

Drukfactoren als verzuring, vermesting, verdroging, verstoring en versnippering spelen een grote (negatieve) rol op de N2000-gebieden. Op dit moment worden maatregelen tegen deze drukfactoren voornamelijk binnen N2000-gebieden genomen. Overgangszones zijn zones rondom N2000-gebieden waarbinnen functies en activiteiten worden aangepast of beperkt met het oog op de instandhoudingsdoelen in het N2000-gebied. Zo kan ook met maatregelen in overgangszones de impact van drukfactoren op N2000-gebieden verminderen en natuurherstel binnen N2000-gebieden mogelijk worden gemaakt. Daarmee komen de instandhoudingsdoelen van het aangrenzende N2000-gebied dichterbij. Dit betekent echter niet dat alle activiteiten weg moeten uit overgangszones. Het betekent wel dat er aanpassing nodig is. Daarbij zijn er twee mogelijkheden: vrijwillig via stimulering (zoals specifieke subsidieregelingen binnen de overgangszone) of normerend (opnemen regels voor de overgangszone in de verordening).

Zowel de invulling als de geografisch ligging en omvang van overgangszones kunnen daarmee verschillend zijn. De drukfactoren alsmede de stapeling hiervan zijn hierbij bepalend. De locatie van stikstofgevoelige natuur binnen het N2000-gebied is medebepalend voor omvang van de zonering. De verdere uitwerking hiervan maakt onderdeel uit van nader onderzoek.

Impact van de maatregel voor stikstofreductie, natuurherstel en aanpalende thema's

De mate van effectiviteit van een overgangszone hangt van diverse factoren af, waaronder de betreffende drukfactoren, de maatregelen die hiervoor genomen worden (al dan niet vrijwillig) en de omvang van de overgangszone. Dat kan dus per N2000-gebied variëren. Ter illustratie: om te bepalen welke maatregel nodig is om de drukfactor waterkwantiteit te beperken, zijn de hoogteligging en het bodemtype van het N2000-gebied en de overgangszone relevant. De gestelde ambities en eisen kunnen dus per gebied verschillen.

Waarschijnlijk hebben voor veel van de Zuid-Hollandse N2000-gebieden overgangszones een beperkt effect hebben op het halen van de wettelijke stikstofdoelen. Dit komt doordat er in de directe omgeving rondom de meeste Zuid-Hollandse N2000-gebieden relatief weinig (grote) stikstofbronnen zijn. De depositie in veel van onze N2000-gebieden komt voor het grootste deel uit 'de deken'. Voor een aantal specifieke gebieden kan een overgangszone wel effectief zijn voor stikstofreductie. Voor die specifieke gebieden willen we de WUR⁴ vragen nader onderzoek te doen naar het effect van een overgangszone– en welke vorm daarbij hoort – op de stikstofdepositie en het behalen van de instandhoudingsdoelen.

Naast stikstofreductie, verminderen overgangszones andere drukfactoren. Dit geldt in principe voor alle Zuid-Hollandse N2000-gebieden. Voorbeelden van andere drukfactoren waarvoor maatregelen kunnen worden getroffen in overgangszones zijn onder meer:

⁴ De Wageningen Universiteit heeft toegang tot specifiekere data dan de provincie en kan de impact van een dergelijke zone nauwkeuriger berekenen.

- *Invasieve exoten:* door (bronnen van) exoten in de omgeving weg te halen is minder inspanning nodig om exoten binnen de begrenzing van N2000-gebieden te bestrijden. Dat is kosteneffectief, maar zorgt ook voor minder verstoring van bodem en soorten. Het vervangen van exoten in beplantingen door inheemse soorten draagt bovendien positief bij aan de biodiversiteit (o.a. van bestuivers).
- *Onvoldoende waterkwantiteit en -kwaliteit:* verminderen van wegzijging en verdroging door peilopzet in de omgeving. Minder wegzijging leidt in sommige gebieden bovendien tot minder inlaat van gebiedsvreemd water, waardoor ook de waterkwaliteit verbetert.
- *Recreatiedruk:* door recreatie over een groter gebied (N2000-gebied en overgangszones) te spreiden, neemt de recreatiedruk in het N2000-gebied af. Ook zijn er buiten N2000-gebieden meer mogelijkheden om de recreatie aan specifieke behoeften aan te passen (bijv. losloopgebieden voor honden die binnen de begrenzing verstoring kunnen veroorzaken). Daarnaast bieden nieuwe recreatiegebieden ook kansen voor biodiversiteit.

Overgangszones voor andere drukfactoren dan stikstof kunnen overigens wel stikstofreductie als koppelkans hebben. Op deze manier kunnen er ook extra middelen gekoppeld worden aan het stapelen van doelen. Ter illustratie: wanneer het waterpeil omhoog gaat in een overgangszone, extensiveert ook de landbouw in die overgangszone. Dat leidt tot minder stikstofuitstoot en depositie in het nabijgelegen N2000-gebied.

Uitvoerbaarheid, juridisch borging, randvoorwaarden voor uitvoering, timing en de relatie met staand beleid?

Zoals gesteld zijn er twee manieren om maatregelen tegen drukfactoren te nemen in overgangszones: vrijwillig en normerend. De gevolgen voor de uitvoerbaarheid en andere randvoorwaarden verschillen per vorm.

Een vrijwillige aanpak bestaat uit het ontwikkelen van stimuleringsbeleid zoals specifieke subsidieregelingen voor in de overgangszone én eventueel het vastleggen van een aantal streefwaarden. Als het stimuleringsinstrumentarium niet wordt benut of de streefwaarden niet worden gehaald, zijn er echter geen consequenties voor de ondernemers in de overgangszone. Naar verwachting is er beperkte provinciale capaciteit nodig om tot uitvoering van vrijwillige aanpak te komen.

Een normerende overgangszone vergt meer capaciteit en tijd. (Eisen aan activiteiten binnen) overgangszones kunnen in de provinciale omgevingsverordening opgenomen worden. Via instructieregels in de omgevingsverordening kan dan worden bepaald welke overgangszones en bijbehorende regels in de gemeentelijke omgevingsplannen opgenomen moeten worden. De provincie kan dan termijnen stellen voor het aanpassen van deze omgevingsplannen.

Daarbij is het van belang rekening te houden met drie zaken. Ten eerste kost dit juridische traject, inclusief benodigde participatietraject relatief veel tijd omdat eerst de provinciale omgevingsverordening en daarna de gemeentelijke omgevingsplannen aangepast moeten worden. Ten tweede staan er rechtsmiddelen open tegen het aanpassen van de provinciale verordening en de gemeentelijke omgevingsplannen. En ten derde vergt de uitvoering van de normerende variant meer capaciteit om te kunnen handhaven op de gestelde normen.

Voorwaarden voor invoering is de afronding van de OER. Daarnaast moeten er voldoende middelen worden vrijgemaakt om stimuleringsbeleid en nadeelcompensatie te kunnen ontwikkelen. De eerste stap voor de normerende variant is echter te verduidelijken welke taken, bevoegdheden of activiteiten in de overgangszones aangepast moeten worden en wie daarvoor aan de lat staat (bijvoorbeeld gemeente/waterschappen als bevoegd gezag of burgers/ bedrijven).

Voor het vervolg voorzien we in de eerste fase een vrijwillig, stimuleringsbeleid waarna op termijn normerende overgangszones ingevoerd kunnen worden. Op dit moment wordt er gewerkt aan de Herziening Omgevingsbeleid 2025 waardoor ook een OER wordt doorlopen. Onderdeel daarvan is om de aanpak van drukfactoren buiten de N2000-gebieden als ambitie te formuleren in de Omgevingsvisie. Dat is de basis voor de nadere uitwerking van de noodzaak van overgangszones met bijbehorend stimuleringsinstrumentarium.

In het OER wordt de aanpak voor drie veelvoorkomende drukfactoren (waterkwantiteit, exotenbeheer en recreatiedruk) onderzocht. Dat gebeurt met drie alternatieven:

1. Maatregelen buiten N2000-gebieden opnemen in de N2000-gebiedsbeheerplannen.
2. Maatregelen buiten N2000-gebieden borgen in een zone van 1 km rondom N2000-gebieden.
3. Maatregelen buiten N2000-gebieden borgen in een gebiedsspecifieke zone.

Voor laatste twee alternatieven worden de effecten van vrijwilligheid en verplichting onderzocht.

Als uit het OER blijkt dat het werken met overgangszones goed helpt voor het afnemen van de drukfactoren op de N2000-gebieden, dan kan een volgende stap zijn om in de tweede fase (vanaf 2026) toe te werken naar uitwerking in de omgevingsverordening en eventueel het omgevingsprogramma. Daarmee kan het nemen van maatregelen buiten N2000-gebieden ook worden geborgd.

Aansluiting bij landelijke beweging

De maatregel was eerder opgenomen als structurerende keuze in het NPLG. Hoewel het NPLG niet meer bestaat, lopen er nog wel een aantal landelijke initiatieven zoals:

- Het traject 'Koepelproject Overgangszones' (in opdracht van het ministerie van LVVN). Zuid-Holland is hier als luisterend oor aangesloten. Dit traject is bedoeld om ervaringen te delen tussen provincies hoe overgangszones in de uitvoering kunnen werken, hoe je dit oppakt in je gebiedsproces en welk instrumentarium (beleid, middelen, capaciteit, stakeholders, etc.) hierbij nodig is.
- Aangenomen motie lid Podt (D66)⁵ over het ondersteunen van decentrale overheden bij het voorbereiden van de acute inzet van ruimtelijke instrumenten.

Daarnaast zien we dat verschillende provincies overgangszones overwegen. Zoals de provincie Gelderland.

⁵ KST 35334/335 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35334-335.pdf>

Vervolgstappen

Uiterlijk in juni verwachten we de uitkomsten van het OER-traject. Vervolgens wordt in juli de ontwerp-herziening en het OER in GS besproken. In het voorjaar van 2026 volgt de vaststelling van de herziening in GS en vervolgens in het voorjaar van 2026 de vaststelling in PS. Daarmee wordt alleen de ambitie voor de aanpak van drukfactoren buiten N2000-gebieden vastgesteld. In de komende periode willen we ook onderzoeken op welke manier overgangszones nog meer aan de reductie van stikstof als drukfactor kunnen bijdragen.

Parallel daaraan wordt het verminderen van drukfactoren rondom N2000-gebieden meegenomen in de gebiedsprocessen in het kader van het ZH-PLG.

Strategisch grondbeleid ten behoeve van verplaatsing en extensivering

Wat de maatregel inhoudt

Met strategisch grondbeleid verwerft de provincie op strategische plekken grond (soms inclusief opstallen) om deze in te zetten voor strategische doelen waaronder stikstofreductie en natuurherstel. Strategisch grondbeleid wordt gekenmerkt door twee aspecten. Ten eerste verwerft de provincie de grond vóórdat de precieze uitwerking van de beoogde vervolgmaatregelen (en gekoppeld budget) op die grond is uitgewerkt of vastgesteld. Ten tweede wordt de grond op vrijwillige basis geworven. Er wordt geen dwingend instrumentarium ingezet. Het is de ambitie van GS om breed en actiever grondbeleid te voeren.

Strategische grondverwerving leidt direct (wanneer opstallen ook worden overgenomen) of indirect tot stikstofreductie. Naar verwachting is vaak een tussenstap nodig waarbij de grond direct of indirect wordt ingezet ten behoeve van de instandhoudingsdoelen. De denkbare mogelijkheden om grond in te zetten ten behoeve van stikstofreductie en de instandhoudingsdoelen zijn:

- Bedrijven te extensiveren.
- Overgangszones te realiseren.
- Natuur of andere doelen ter plaatse te realiseren.
- Bedrijven nabij N2000-gebieden te verplaatsen⁶.
- Ruilverkaveling.

Elk van deze mogelijkheid draagt bij aan de reductie van stikstofdepositie op N2000-gebieden en/of andere maatregelen ten behoeve van de instandhoudingsdoelen in de gebieden. Afhankelijk van het beoogde doel wordt de verworven grond anders ingezet of uitgegeven. Als eigenaar kan de provincie maatregelen treffen om emissie en depositie terug te dringen. Bijvoorbeeld via pachtconstructies met beperkingen of herwaardering. Daarnaast kan de grond ook worden ingezet in gebiedsprocessen of voor kavelruil.

Er is een sterke koppelkans tussen strategisch grondbeleid en natuurlijke stoppers en beëindigingsregelingen (zie ook de maatregel Natuurlijke stoppers). De meeste van deze beëindigingsregelingen omvatten een vergoeding voor (de sloop van) gebouwen, maar bieden geen ruimte om grond over te nemen. Met een strategische aankoopmogelijkheid kunnen we ondernemers aanbieden om niet alleen te stoppen maar ook (een deel van) de grond over te nemen. Daarnaast is het overnemen van de grond en de bijbehorende opstallen via strategisch grondbeleid

⁶ Hiervoor moet de nieuwe locatie al een vergunning hebben en deze zelf niet meer nodig hebben.

in sommige gevallen wel mogelijk, ook als het betreffende bedrijf niet in aanmerking komt voor een beëindigingsregeling.

Impact van de maatregel voor stikstofreductie, natuurherstel en aanpalende thema's

Het is niet mogelijk om de bijdrage van strategisch grondbeleid voor stikstofreductie en natuurherstel te kwantificeren. Het effect van deze maatregel is namelijk afhankelijk van 1) hoeveel grond er verworven wordt en 2) hoe de verworven grond vervolgens ingezet wordt ten behoeve van de instandhoudingsdoelen. Voor beide factoren is nu nog geen inschatting te maken. De gunstige effecten van strategische grondbeleid zelf staan echter niet ter discussie.

Maximaal resultaat kunnen we bereiken door proactief de markt (potentieel stoppende eigenaren) te benaderen en de combinatie te maken met de aankoop van gehele bedrijven van natuurlijke stoppers (zie hiervoor ook de uitwerking van de maatregel Natuurlijke stoppers). De verwachting is dat dan de meeste grond op strategische posities kan worden verworven.

Uitvoerbaarheid, juridisch borging, randvoorwaarden voor uitvoering, timing en de relatie met staand beleid?

Voor de huidige grondverwerving is het bestaande instrumentarium toereikend. Het bestaande beleid is dat met grondverwerving wordt gestart nadat daar opdracht voor wordt verleend en budget beschikbaar is gesteld. Over het algemeen is daarmee ook geografisch aangeduid binnen welke begrenzing de aankopen plaats dienen te vinden. Zodra middelen beschikbaar zijn kan het instrument opgestart worden. In aanvulling hierop heeft GS de mogelijkheid om tot een bedrag van € 45 miljoen voor de periode 2024-2026 ten laste van de algemene middelen strategische aankopen te doen. Dit zijn aankopen waarvan verwacht wordt dat binnen een periode van 5 jaar een opdracht en budget beschikbaar zal komen. Deze aankopen kunnen ook ten behoeve van de gebiedsprocessen worden gedaan. Naar verwachting wordt eind 2025 de nieuwe uitvoeringsnota grondbeleid vastgesteld. Daarin wordt ook een verruiming van het strategisch grondbeleid meegenomen.

Ook met de huidige mogelijkheden duurt het enige tijd voordat de eerste transacties tot stand komen. Zowel reactief als proactief kost het tijd om de noodzakelijke goede relaties op te bouwen en tot afspraken te komen om de grond daadwerkelijk te verwerven.

Er zijn weinig risico's met betrekking tot strategisch grondbeleid. Door de schaarste aan grond zijn de aankopen waardevast. Wanneer blijkt dat de grond niet goed inzetbaar blijkt voor bijvoorbeeld grondruil, extensivering of overgangszones, kan de provincie de grond alsnog inzetten voor eigen maatregelen ten behoeve van natuurdoelen of de grond verkopen.

Voor het brede en actievere grondbeleid verkennen we instrumentarium dat hiervoor kan worden ingezet zoals het voorkeursrecht (recht van eerste koop) en de mogelijke toepassing van een ruimtelijke functie zoals landschapsgrond, alsmede de mogelijkheid om dit op te nemen in het omgevingsbeleid.

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle inzet van strategisch grondbeleid is dat er goed contact is tussen overheden, zodat een potentiële verkoper niet door verschillende overheden wordt benaderd.

Aansluiting bij landelijke beweging

Er is veel draagvlak voor de maatregel bij overheden. Op rijksniveau is er de nationale grondbank. Indien er zich een aankoopmogelijkheid voordoet kan het rijk verzocht worden om die aankoop te doen. Als dat lukt landt de onroerende zaak in de grondbank. Zodra een provincie de onroerende zaak in wil zetten voor doelrealisatie, moet de onroerende zaak van de grondbank worden overgenomen (tegen aanschafwaarde). Verder hebben veel andere provincies een structureel budget voor strategische aankopen ingeregeld.

Vervolgstappen tot invoering

De volgende stap is de nadere uitwerking van het afwegingskader ten aanzien van aankoop, tijdelijk beheer en financiële inbedding van grond. Verder onderzoeken we in de komende maanden of het vestigen van het voorkeursrecht meer kan betekenen voor strategisch grondbeleid in relatie tot stikstofreductie.

Natuurlijke stoppers

Wat de maatregel inhoudt

In Zuid-Holland stoppen naar verwachting de komende jaren nog een substantieel (30% in de komende 10 jaar) aantal melkveehouders, bijvoorbeeld omdat er geen bedrijfsopvolging beschikbaar is. We willen onderzoeken hoe we deze trend kunnen inzetten voor stikstofreductie. Daarvoor is het nodig dat de emissie van deze bedrijven 'uit de markt wordt gehaald'.

Op dit moment zijn de landelijke beëindigingsregelingen LBV en LBV-plus de belangrijkste instrumenten om dit te bewerkstelligen. Omdat hier in Zuid-Holland zeer weinig bedrijven voor in aanmerking komen, onderzoeken we of we daar een extra stap op kunnen zetten. Specifiek gaat het om twee uit te werken sporen:

1. Versterken van het zicht op natuurlijke stoppers om effectiever strategisch grondbeleid te kunnen voeren.
2. Een provinciale beëindigingsregeling.

Er is geen geobjectiveerde lijst van natuurlijke stoppers. Die kennis zit in individuele relaties en in de gebieden. Door de interne samenwerking en afstemming binnen de provincie vanuit verschillende delen (zoals de gebiedsprocessen en de omgevingsmanagers) op dit onderwerp te verbeteren, krijgen we een beter zicht op de natuurlijke stoppers in de provincie. Daar kunnen we vervolgens ons strategisch grondbeleid beter op richten.

Verder bieden we met een provinciale beëindigingsregeling een alternatief voor de situaties waarin de voorwaarden of mogelijkheden van de landelijke beëindigingsregelingen niet toereikend zijn. Hiermee wordt direct (het recht op) stikstofemissie gereduceerd.

Impact van de maatregel voor stikstofreductie, natuurherstel en aanpalende thema's

Van alle melkveehouders stopt gemiddeld zo'n 3% op jaarbasis. Dit zijn vaak de iets kleinere bedrijven. Indien de bedrijven van alle stoppers aangekocht zouden kunnen worden, is de verwachting dat hiermee maximaal 1,5-2,5% van de ammoniak-emissie per jaar uit de melkveehouderij kan worden gereduceerd.

Waar grond wordt aangekocht, kan deze (net als bij strategisch grondbeleid) benut worden voor extensivering en herwaardering, overgangszones, aanleg van natuur en/of als ruilgrond in gebiedsprocessen. Daarmee raakt de maatregel ook aan aanpalende thema's als waterkwaliteit- en kwantiteit, klimaat en groenblauwe dooradering, peilopzet, boerenlandvogels én de versterking van de landbouwstructuur.

Dit leidt tot aanvullende stikstofreductie. Structuurversterking reduceert bovendien de belasting/verkeersdrukke van/op kwetsbare weginfrastructuur in de veenweidegebieden. Structuurversterking heeft grote bedrijfseconomische voordelen voor agrariërs. Zeker in gebieden waar de landbouwstructuur de afgelopen jaren is verslechterd. Versterking van de landbouwstructuur maakt bedrijven toekomstbestendiger en geeft hun meer slagkracht om verder te verduurzamen.

Uitvoerbaarheid, juridisch borging, randvoorwaarden voor uitvoering, timing en de relatie met staand beleid?

Het eerste spoor is een versterking van de interne communicatie en afstemming, die we op zeer korte termijn kunnen doorvoeren. Vervolgens is het zaak daar via een actiever strategisch grondbeleid relaties op te bouwen en meer gronden aan te kopen met het oog op stikstofreductie en de instandhoudingsdoelen. Dit laatste vergt naar verwachting meer tijd.

Om natuurlijke stoppers de mogelijkheid te bieden om ook daadwerkelijk te stoppen ontwikkelen we ook de provinciale beëindigingsregeling. Het Rijk ontwerpt nu ook een brede beëindigingsregeling. Met een provinciale regeling kunnen we echter meer maatwerk en extra voordelen in de uitvoering bieden.⁷ Daarmee kunnen we er beter voor zorgen dat de emissie van natuurlijke stoppers wordt gereduceerd.

Het Rijk heeft de Regeling Provinciale Gebiedsgerichte Beëindiging veehouderijlocaties (RPGB), ook wel bekend als Maatregel Gebiedsgerichte Beëindiging (MGB), ontwikkeld. Provincies kunnen deze regeling op provinciaal niveau verder uitwerken, zodat er provincie-specifieke uitkoopregelingen ontstaan. De regeling is goedgekeurd door de Europese Commissie en voldoet dus aan de staatssteunregels. Het IPO heeft recent voor de uitwerking van deze regeling op provinciaal niveau een Model Subsidieregeling gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties voor de provincies opgesteld. Wij werken binnen de kaders van de model subsidieregeling onze eigen regeling uit.

Deze subsidieregeling is enerzijds gericht op het realiseren van een structurele, blijvende reductie van de stikstofbelasting en stikstofemissie vanuit veehouderijlocaties en anderzijds gericht op het in beweging krijgen en houden van gebiedsprocessen.

⁷ Mogelijke voordelen (afhankelijk van de uitwerking) zijn:

- Het werken met taxaties in plaats van forfaitaire bedragen.
- De regeling kan voor alle veesectoren worden ingezet.
- De regeling kan gebiedsspecifiek worden ingezet.
- Er gelden lagere vereisten wat betreft ammoniakuitstoot.
- De provincie is de uitvoerder van de regeling.
- Gedeeltelijke beëindiging is mogelijk.

Een essentiële randvoorwaarde voor het ontwikkelen en implementeren en benutten van de provinciale beëindigingsregeling is dat het mogelijk wordt om 15% ammoniakemissie te behouden op de bedrijfslocatie. De onzekerheid die de Rendac-uitspraak heeft veroorzaakt moet door het Rijk worden weggenomen. Daarnaast moet er duidelijkheid komen over de vraag of PAS-melders van de regeling gebruik mogen maken en of PAS-melder-gelden voor de regeling gebruikt mogen worden.

De inzet van het instrumentarium kent een sterke link met strategisch grondbeleid. Waar de productierechten uit de markt gehaald worden kan de provincie ook de grond verwerven. Daarvoor is strategisch grondverwerving (zie de vorige maatregel), een vrijwillige methode.

Aansluiting bij landelijke beweging

Met de uitwerking van de Zuid-Hollandse provinciale regeling, spelen we snel in op de recent gepubliceerde model subsidieregeling.

Vervolgstappen tot invoering

In de komende periode wordt de provinciale beëindigingsregeling verder uitgewerkt en intensiveren we de interne communicatie en afstemming wat betreft natuurlijke stoppers.