**Inbreng van de provincies op de voorgenomen maatregelen van de Ministeriële commissie Economie & Natuurherstel, spoor 2**

1. **Aanleiding**

Voor provincies is uitgangspunt dat een pakket aan maatregelen nodig is dat voldoende zekerheid biedt dat emissiedaling en natuurherstel geborgd zijn. Dit pakket moet een effect voor de korte en middellange termijn hebben en alle sectoren moeten daaraan bijdragen. Provincies willen een Rijkspakket aan maatregelen steunen als dat een oplossing is voor de impasse waarin we terecht zijn gekomen. De provincies hanteren acht criteria om voorstellen van de MC E&N te beoordelen. Deze criteria worden ook gebruikt bij het bepalen van de bijdrage die provincies zelf kunnen leveren aan de opgave rondom stikstof. De acht criteria zijn als bijlage bij deze notitie opgenomen.

1. **Provinciale bijdrage aan programma van maatregelen**

Onze bijdrage past bij onze rollen en taken moeten complementair zijn met de maatregelen die het Rijk neemt. Het Rijk is verantwoordelijk voor de geborgde emissiereductie, voor wet- en regelgeving en voor de beschikbaarstelling van benodigde extra financiering.

Wij verwachten dat door het inzetten van een zoneringsaanpak een provinciale bijdrage tot maximaal 15 procent van de benodigde depositiereductie mogelijk is. Hierbij is het goed om op te merken dat middels zonering er relatief weinig emissiereductie nodig is om relatief veel depositie te reduceren. Het is een gerichte en effectieve inzet. Een gebiedsgerichte en gedifferentieerde zonering levert daarmee een substantiële bijdrage aan onze inzet om vergunningverlening mogelijk te maken. Daarnaast is onze inzet op geborgd natuurherstel noodzakelijk om op de middellange termijn bij te dragen aan de vastgestelde natuuropgaven. In onze bijdrage hebben wij oog voor de gebiedsspecifieke kenmerken van gebieden en zetten wij onze gebiedskennis in.

*De provinciale bijdrage op spoor 2 bestaat uit de volgende onderdelen:*

1. *Gerichte emissiereductie*

Het Rijk heeft berekend dat om tot 50% emissiereductie ten opzichte van 2019 te komen, er een opgave van circa 38,5 kiloton NH3 en 60 kiloton NOx nodig is. Het Rijk is verantwoordelijk voor deze emissiereductie. Daarbinnen kunnen provincies een specifieke, gebiedsgerichte bijdrage leveren. Deze bijdrage leidt tot aanvullende, specifieke reducties, voor de overbelaste natuur, en voor urgente habitats in het bijzonder. In de Greenpeace-uitspraak[[1]](#footnote-2) heeft de Rechtbank bepaald dat bij het realiseren van het stikstofdoel voor 2030 steeds prioriteit wordt gegeven aan de natuur op de urgente lijst.

Provincies spannen zich ook in om, in afstemming met het Rijk, via doelsturing aan milieudoelen te werken. Daarmee stimuleren we agrariërs om, bijvoorbeeld met inzet van innovatie, inspanningen te leveren voor milieudoelen. Daarbij leveren provincies ook inspanningen om industrieën en mobiliteit te verduurzamen. Dit draagt bij aan het uitgangspunt dat alle sectoren een bijdrage leveren. Om mobiliteit te verduurzamen moet de problematiek van netcongestie wel worden opgelost. Op dit moment staat dat in de weg om stad- en streekvervoer te elektrificeren.

Er zijn meer maatregelen die een bijdrage kunnen leveren, waaronder bijvoorbeeld inzet op minder luchtvaart. Dit valt buiten de invloedssfeer van provincies en is daarom in deze inzet niet opgenomen.

Samengevat nemen we op het gebied van landbouw de volgende reductiemaatregelen:

* De provinciale projecten en regelingen over doelsturing (en KPI’s) voeren we op zo’n manier uit dat ze maximaal bijdragen aan de emissiereductie en natuurherstel;
* We stimuleren het nemen van specifiek gerichte managementmaatregelen en zetten ook in op innovatiemaatregelen;
* We zetten bestaande beëindigings-, verplaatsing- en extensiveringsmaatregelen door en vullen die zo nodig aan;
* Bestaande provinciale stikstofbanken verbinden met de landelijke stikstofbank;
* Het instellen van specifieke, gebiedsgerichte emissienormen en/of emissieplafonds.

Op het gebied van industrie, energie en mobiliteit:

* Provinciale inspanningen om mobiliteit te verduurzamen zoals het streekvervoer zero-emissie maken;
* Verduurzaming van de binnenvaart zoals bijvoorbeeld walstroom-projecten;
* Provinciale maatregelen over verduurzaming energie (waaronder kernenergie);
* Gerichte maatregelen over de provinciale wegen in en rond Natura 2000 gebieden om de natuurkwaliteit te verbeteren (bijvoorbeeld het uitfaseren van wegen, snelheidsbeperkingen en parkeerbeleid in en rond Natura 2000 gebieden).
1. *Ruimtelijk zoneringsbeleid*

Een belangrijke bijdrage van provincies bestaat uit de invulling van de ruimtelijke rol als gebiedsregisseur. Dit is het tweede onderdeel van de provinciale bijdrage. Provincies werken aan verschillende zoneringsmaatregelen, veelal rondom Natura 2000 gebieden of specifieker rondom de te beschermen habitats. Provincies hebben ook de ruimte om zonering gebiedsgericht uit te werken en maken een eigenstandige afweging in de invulling van een dergelijke aanpak.

Uit scenarioanalyses blijkt dat we met specifieke, gebiedsgerichte zoneringsmaatregelen ongeveer 15 procent depositiereductie kunnen behalen. Daarbij is gerekend met een zone van 500 meter rondom Natura 2000 – gebieden en 65% reductie van emissies binnen deze zones. Als we uitgaan van een zone van 1000 meter (of hogere reductiepercentages) dan neemt het reductiepercentage toe. Dit betreft een ambtelijke berekening, over de afstand van de zone, invulling of reductiepercentages zijn geen bestuurlijke keuzes gemaakt in de Kopgroep.

Provincies vullen de zoneringsmaatregelen verschillend in. Zoneringsbeleid kan zo ingericht worden om reductiepercentages te behalen maar in sommige provincies levert dit te weinig milieuwinst op. Bijvoorbeeld als de landbouw in de directe omgeving van het Natura 2000-gebied maar een zeer beperkte invloed heeft.

Tegelijkertijd biedt zonering ook kansen om andere drukfactoren op te pakken. Juist in die gebieden worden in zones maatregelen genomen gericht op verbeteren van hydrologie, de aanpak van invasieve exoten en recreatiedruk. De combinatie van deze varianten van zoneringsbeleid levert een grote bijdrage aan de opgave. Met de vormgeving van zonering kan rekening gehouden worden met die drukfactoren.

Naast het zoneringsbeleid gaan provincies, samen met andere overheden, onderzoeken in hoeverre agrarisch gebruik planologisch te beschermen is op natuurgronden en vice versa. Dit moet in de nota ruimte opgenomen worden. Naast deze specifieke kwestie gaan provincies, meer dan nu al het geval is, sturen op het gebruik van gronden, sturen op teelten en het planologisch regelen dat water en bodem sturend zijn.

De zonering betekent niet dat de bestaande functie gaat verdwijnen. Wel dient er een goed pakket aan flankerend beleid te worden aangeboden. Een stevig systeem van agrarisch natuurbeheer, met aangepaste tarieven en een langere contractduur, is hierbij ook ondersteunend (zie onder natuurmaatregelen).

1. *Natuurherstelmaatregelen*

Het derde onderdeel van de provinciale bijdrage komt voort uit de wettelijke rol die provincies hebben als het gaat om natuurbehoud en herstel. De inzet valt uiteen in:

* Inzet en versnelling bestaande afspraken
* Aanvullend inzet op systeem en natuurherstel, onder andere in zonering
* Aanvullende inzet op beheer.

*Bestaande afspraken*

Provincies blijven inzetten op uitvoering van bestaande afspraken zoals gemaakt in het Natuurpact (2013) en uitvoering NNN, waarvoor middelen via het Provinciefonds beschikbaar zijn. In het gezamenlijke Programma Natuur hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over de investering van € 2,85 miljard rijksgeld in natuurherstel, gericht op systeemherstel. Aanvullend kunnen provincies een bijdrage leveren door in te zetten op het versnellen van de uitvoering van bestaande afspraken gemaakt in Programma natuur en over de afronding van het NNN. Hiervoor zijn aanvullende financiële middelen noodzakelijk.

*Aanvullende inzet, onder andere in zonering*

Het huidige maatregelenpakket van provincies laat een aantal strategieën zien waarmee natuurherstel verder geborgd kan worden. Provincies zien mogelijkheden om de aanpak van drukfactoren in de omgeving van Natura 2000-gebieden te versterken. Hierbij is het logisch is om de koppeling te leggen met hydrologisch systeemherstel en het ruimtelijk spoor (zonering). Verdroging van natuur versterkt namelijk de effecten van stikstofdepositie. Herstel van het hydrologisch systeem kan juist verlichtend werken als het gaat om de effecten van stikstofdepositie op natuur. Bij het thema verdroging speelt ook klimaatverandering een relevante rol, provincies stellen voor om klimaatverandering een plek te geven in het robuust en toekomstbestendig maken van het Natura 2000-netwerk, bijvoorbeeld via het traject Herijking Natura 2000 (spoor 1). Ook is het in de uitwerking logisch om een koppeling te leggen met de Natuurherstelverordening.

Echter, de effectiviteit van deze maatregelen is grotendeels afhankelijk van de keuzes rondom emissiedaling van stikstof. We kunnen niet blijven dweilen terwijl de kraan open staat.

*Agrarisch Natuurbeheer (ANB)*

In het regeerakkoord is structureel 500 miljoen extra beschikbaar gemaakt voor Agrarisch natuurbeheer. Provincies koppelen het ANB aan het ruimtelijk beleid (zonering) en zetten het ANB prioritair in op doelbereik in de meest urgente en kwetsbare gebieden.

Middelen worden ingezet om in deze gebieden een aangepast beheer te voeren, te kunnen extensiveren, grond te kunnen afwaarderen, en het verdienmodel van de blijvende ondernemers te ondersteunen. Provincies gaan uit van stimulerende vergoedingen en langjarige contracten.

*Inzet natuurbeheer*

Natuurbeheer heeft directe impact op de staat van de natuur en levert een bijdrage aan het behalen van doelbereik. Provincies hebben bestaande afspraken over natuurbeheer en zetten in op het maken van aanvullende afspraken met de terreinbeheerders. Dit om de kwaliteit van de uitvoering en structurele financiering van natuurbeheer te verbeteren. Er zijn afspraken nodig met het Rijk om het huidige tarief (84% normkosten) langdurig te kunnen continueren.

1. *Gebiedsgerichte aanpakken*

De vierde bijdrage die provincies leveren wordt gevormd door maatregelen die voortbouwen op reeds in gang gezette gebiedsaanpakken zoals rondom veenweide-gebieden, processen rondom NOVEX-gebieden, enzovoorts.

De opgaven voor natuur, water, klimaat, landbouw, de energietransitie en de woningopgave doen allemaal een beroep op de schaarse ruimte. Een integrale, gebiedsgerichte aanpak is daarbij van groot belang. Het terugvallen op een sectorale aanpak heeft te grote risico's op versnippering en afwenteling en biedt onvoldoende koers en perspectief voor inwoners en ondernemers en is daarom slecht voor het de toekomst van het landelijk gebied.

De provincies zetten daarom in op:

* Regie voeren: we brengen gebiedspartijen samen en zoeken samen met hen naar oplossingen om verschillen te overbruggen. Tevens willen we landelijk kennis delen over gebiedsprocessen om niet telkens opnieuw het wiel uit te vinden.
* In de directe omgeving van Natura 2000 gebieden, in veenweidegebieden en in beekdalen nemen we gerichte, gebiedsmaatregelen voor water en natuur. Dit leidt ook tot vermindering van emissies. We zetten daarvoor ons beschikbaar instrumentarium in.
* Dit betekent een voortzetting van de aanpak die we met de provinciale gebiedsprogramma’s hebben gekozen. Wij brengen samen met onze gebiedspartners verder in beeld wat nodig is voor herstel van natuur en het hydrologisch systeem waarmee we (land)gebruik balans brengen met het natuurlijk water- en bodemsysteem (water en bodem sturend).

1. **Wat hebben we nodig van het Rijk?**

De hierboven beschreven provinciale bijdrage dient gepaard te gaan met het invullen van belangrijke randvoorwaarden. We vragen van het Rijk:

* Een geborgde aanpak voor daling van stikstofemissies, met in ieder geval voldoende generieke maatregelen
* Financiële middelen en andere instrumenten die het provincies mogelijk maken om hun rollen goed in te kunnen vullen
* Wederzijdse bestuurlijke afspraken te maken met provincies en medeoverheden over het uitwerken van het programma van maatregelen en de wederzijds te leveren prestaties
* Om de maatregelen te borgen door juridische validatie van managementmaatregelen en innovaties mogelijk te maken
* Om flankerende maatregelen te nemen die alle betrokkenen een duurzaam perspectief garanderen
* Uit te werken op welke wijze we de geborgde emissiedaling in juridische zin kunnen gaan afdwingen, bijvoorbeeld via het systeem van best beschikbare technieken zoals bij het milieuspoor van vergunningverlening

**Bijlage 1: Criteria**

De provincies hanteren acht criteria om voorstellen van de MC E&N te beoordelen. Deze criteria worden ook gebruikt bij het bepalen van onze bijdrage aan de opgave rondom stikstof. De acht criteria zijn de volgende:

1. Vergunningverlening voor de zomer weer mogelijk maken

Te nemen maatregelen moeten op korte termijn geborgd effect hebben en vergunningverlening voor de zomer in het hele land weer mogelijk maken. Dit is nodig omdat we als provincies te maken hebben met veel handhavings- en intrekkingsverzoeken.

1. Leiden tot geborgde stikstofreductie en geborgd natuurherstel

Het is noodzakelijk en urgent om te komen tot een overtuigend, realiseerbaar en geborgd pakket aan maatregelen dat leidt tot stikstofreductie en natuurherstel. Hiervoor is het nodig dat maatregelen genomen worden die aantoonbaar werken, tegenvallers kunnen ondervangen en leiden tot doelbereik.

1. Bijdrage uit alle sectoren

Provincies vinden het daarbij noodzakelijk dat de uitwerking laat zien dat iedere sector evenredig en naar rato bijdraagt aan de oplossing. Wat betreft de landbouw levert de hele keten zijn bijdrage aan de opgave. De bijdrage van sectoren moet samengaan met het voortbestaan van die sectoren en de impact van maatregelen op andere opgaven, zoals klimaat en water, wordt meegenomen in de keuze van de maatregelen.

1. Er is oog voor integraliteit

De maatregelen of het pakket aan maatregelen is waar mogelijk integraal en draagt als zodanig bij aan het behalen van klimaatdoelstellingen, waterkwaliteitsnormen en andere opgaven in het landelijk gebied.

1. Perspectief voor ondernemers

Het is noodzakelijk om ondernemers en burgers perspectief en daarmee meerjarig duidelijkheid te bieden. Er moet een balans zijn tussen ecologie en economie. Maatregelen moeten bezien worden in relatie tot de impact op de Nederlandse economie, in het besef dat het niet nemen van maatregelen ook een grote impact heeft op de Nederlandse economie.

1. Maatregelen moeten haalbaar en uitvoerbaar zijn. Dit betekent onder meer dat er voldoende middelen zijn om taken uit te kunnen voeren

Maatregelen moeten aantoonbaar effectief en kostenefficiënt zijn. Taken en middelen moeten in balans zijn. Aanvullende maatregelen die provincies nemen zijn alleen haalbaar als daarvoor ook de financiering, benodigd instrumentarium en capaciteit beschikbaar is.

1. Natuurherstel en vergunningverlening hand in hand laten gaan

Juridisch houdbare vergunningverlening is alleen mogelijk als er tegelijk gewerkt wordt aan geborgd natuurherstel.

1. Uitlegbaar en begrijpelijk

Er moet duidelijk onderbouwd worden hoe de maatregelen bijdragen aan het maatschappelijk belang, waarbij het weer mogelijk maken van vergunningverlening voor de zomer uitgangspunt is. De maatregelen of het pakket moet begrijpelijk, uitlegbaar en in ‘normale mensentaal’ geschreven zijn en gebaseerd zijn op een gezamenlijke feitenbasis.

1. https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:578 [↑](#footnote-ref-2)