Bijlage bij Statenbrief

Datum
5 maart 2025

Zaaknummer
2025-002555

Onderwerp
Uitwerking zonering stikstof

Portefeuillehouder
Ans Mol-van de Camp

Ons college zet de verdere uitwerking van de zonering in gang. Dat betekent dat we een wijziging van de Omgevingsverordening voorbereiden waarin de gewenste zonering wordt vastgelegd. Tegelijk gaan we in gesprek met de betrokken gemeenten en waterschappen over de beste manier om de regels uit de verordening te laten doorwerken. In deze bijlage staan de inhoudelijke ontwerp-eisen aan de hand waarvan we de zonering verder uitwerken.

Aanleiding

Het is op dit moment moeilijk om vergunningen te verlenen voor activiteiten die leiden tot stikstofneerslag op de stikstofgevoelige Gelderse Natura 2000-gebieden. In een aantal van deze stikstofgevoelige gebieden is de kwaliteit van de natuur onvoldoende om nieuwe activiteiten toe te staan. Dit levert grote onzekerheid op voor heel Gelderland. Om deze onzekerheid weg te nemen, nemen we maatregelen in onze provincie en verwachten we maatregelen van het Rijk. Iedereen levert een bijdrage en daarom worden voor alle sectoren binnen de zones maatregelen genomen.

Er is belangrijke voortgang geboekt met de uitkoopregelingen van het Rijk en de afbouw van de derogatie (een uitzondering op het mestbeleid waardoor boeren onder voorwaarden meer stikstof uit dierlijke mest op hun grond mogen aanbrengen). Om de benodigde verdere stappen te zetten, kijken we nu naar zonering en normering. Bij een zonering is het mogelijke resultaat vooral afname van stikstofuitstoot in de directe nabijheid van Gelderse Natura 2000-gebieden. Als het gaat om normering kijken we ook naar algemene (generieke) maatregelen. Daarnaast kijken we nadrukkelijk hoe innovatie een rol kan spelen om de uitstoot te beperken.

Rondom Natura 2000-gebieden die aantoonbaar stikstofgevoelig zijn wijzen we zones aan. Binnen deze zones leggen we eisen op aan economische activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken. Die leiden in afzienbare tijd tot een zekere daling van de stikstofuitstoot en -neerslag op stikstofgevoelige natuur. Alle sectoren met activiteiten binnen de zone moeten bijdragen aan die daling.
Dicht bij de bron is de neerslag van stikstof gemiddeld het hoogst. Zo slaat binnen een afstand van 500 meter van de bron ongeveer 5% van de ammoniak en 2,5% van de stikstofoxiden neer (RIVM). Volgens een studie van de Universiteit van Amsterdam (september 2023) in opdracht van Mesdag Zuivelfonds, komt ongeveer 9% van de stikstof die een boerderij uitstoot in een straal van 500 meter van de stal terecht. Op die afstand is de bijdrage van de boerderij gedaald tot een kwart van de totale stikstofconcentratie in de lucht en tot een vijfde van de stikstofneerslag. Binnen deze 500 meter neemt de stikstofneerslag exponentieel af naarmate de afstand tot de boerderij groter wordt. Buiten het gebied met een straal van 500 meter slaat ook stikstof neer, maar is de invloed van de zogenoemde stikstofdeken veel groter dan die van de boerderij.

provincie Gelderland

Uit onderzoek blijkt dat 9% van de ammoniakuitstoot van de door Gelderse landbouw geproduceerde uitstoot uit de zone van 500 meter om Natura 2000-gebieden komt (landbouw ín de Natura 2000-gebieden meegeteld). Deze 9% leidt tot 17% van de neerslag in Natura 2000-gebieden die wordt veroorzaakt door de Gelderse landbouwbedrijven (Gies, 2021). Maatregelen dichter bij Natura 2000-gebieden zijn dus effectiever om de stikstofdepositie te laten dalen. Ditzelfde patroon zien we bij de depositie van NOx, dat met name vanuit mobiliteit en de industrie komt, hoewel het gaat om een kleiner percentage.

De provincie kiest voor zonering om gebiedsgericht te werken aan verbetering van herstel van Natura 2000-gebieden. En om de provinciale middelen voor dit doel effectief te gebruiken. Het uitgangspunt is dat alle sectoren bijdragen. Hiermee worden natuurgebieden minder kwetsbaar voor extra stikstof. Dit moet uiteindelijk zichtbaar worden in de natuurdoelanalyses. Een natuurdoelanalyse laat zien wat de huidige toestand is van een Natura 2000-gebied en of er extra maatregelen nodig zijn om de natuur te behouden en waar nodig te verbeteren.
Zonering is een belangrijke stap die moet worden gezet in samenhang met algemeen beleid dat er is en nog komt om de stikstofdepositie te verminderen. Algemeen beleid buiten de zones moet vooral de stikstofdeken beperken. We werken de komende maanden ook concrete algemene maatregelen uit die een beperkte impact hebben op onze economische en maatschappelijke belangen, maar die wel zorgen voor een afname. Ook vanuit het Rijk wordt beleid verwacht, maar daar is nog weinig over bekend.

Ontwerp-eisen samengevat (vertrekpunt)
Het doel van zonering is om bij te dragen aan het herstel van de natuurkwaliteit door de uitstoot van alle activiteiten in de zone op termijn te verlagen. Groei is alleen toegestaan als dit binnen die verlaging kan. Dit kan door te investeren in innovaties, managementmaatregelen of bijvoorbeeld door extensivering van grondgebonden landbouw. De strenge emissie-eisen gaan per direct gelden voor nieuwe ontwikkelingen in de zone. Bestaande activiteiten moeten uiterlijk in 2035 voldoen aan het emissieplafond (de maximaal toegestane uitstoot). Bestaande bedrijven en activiteiten worden niet gedwongen, maar krijgen de tijd om zich te ontwikkelen om te voldoen aan de nieuwe doelen. Daarvoor werken we een uitgebreid pakket van flankerende maatregelen uit (bijvoorbeeld subsidies).

De volgende ontwerp-eisen vormen het vertrekpunt voor overleg en verdere uitwerking
- Het gaat om een zone van 500 meter rondom stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarvan in de Natuurdoelanalyse stikstof als voornaamste probleem naar voren is gekomen.
- Die zone komt rond de Natura 2000-gebieden Veluwe, Landgoederen Brummen, Bekendelle, Wooldse Veen en Willinks Weust.
- De situatie op de Veluwe is anders dan in Winterswijk, dus ook de uitwerking verschilt.
- Voor de Veluwe werken we met een duidelijk doel om de uitstoot te verminderen. Het genoemde percentage van 60-70% is een indicatie. De komende maanden werken we de exacte doelen uit. Zodat er voor iedereen een duidelijke norm is en betrokkenen zelf aan het roer staan om dat doel te bereiken.
- Voor de 3 Natura 2000-gebieden om Winterswijk starten we nu de uitwerking van een zone van 500m, maar is zonering mogelijk niet het meest logische instrument. Het lopende gebiedsproces biedt de kans om via een andere aanpak of met andere (natuurherstel)maatregelen meer winst te halen dan met een zoneringsaanpak. Dat betekent wel dat er zicht moet zijn op uitvoering en concrete stappen vooruit.
- We stellen de doelen in absolute getallen en niet in percentages die gelden voor iedereen. Dat beschermt ondernemers die al grote stappen hebben gezet en biedt ruimte om lokaal of regionaal maatwerk te leveren.

- Belangrijk onderdeel van de uitwerking is dat de gestelde doelen op verschillende manieren bereikt kunnen worden (dus bijvoorbeeld met extensivering, managementmaatregelen of innovatie).
- Nieuwe activiteiten moeten per direct voldoen aan de lagere normen voor uitstoot, die passen bij de activiteiten in die sector. Alle sectoren dragen bij.
- Voor bestaande activiteiten in de zone moet de norm uiterlijk in 2035 zijn behaald.
- Voor bestaande activiteiten hebben we in ieder geval tot 2030 allerlei flankerende maatregelen om in de gewenste richting te kunnen ontwikkelen.
- In de uitwerking geven we extra aandacht aan de ligging van stikstofgevoelige natuur (habitats) die in slechte staat verkeert in relatie tot bestaande en geplande ontwikkelingen.
- De aanpak van de zone is ook van toepassing op bedrijven die ín Natura 2000 gebied liggen.
- We doen een beroep op het Rijk voor generieke stikstofmaatregelen, bijvoorbeeld door verduurzaming van de binnenvaart en andere maatregelen om de uitstoot van NOx te verminderen en de stikstofdeken te verkleinen.

Toelichting
Bij welke Natura 2000-gebieden zonering overwegen?
De nadruk ligt op het verbeteren van de natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden waar stikstof een bepalende drukfactor is. In de uitwerking geven we extra aandacht aan de ligging van stikstofgevoelige natuur (habitats die in slechte staat verkeren) in relatie tot bestaande en geplande ontwikkelingen. Dit moeten we verder uitwerken, bijvoorbeeld in de exacte begrenzing van de zonering of met een hardheidsclausule (daarmee kunnen we afwijken van de regels als die onbedoelde gevolgen hebben).
In deze de gebieden Veluwe en Landgoederen Brummen is stikstof de meest bepalende drukfactor waardoor de vereiste natuurkwaliteit niet wordt gehaald Zonering daarom voor Veluwe en Landgoederen Brummen een goede aanpak te zijn. Voor deze gebieden kunnen we de exacte normen en de flankerende maatregelen uitwerken.
In Winterswijk is bekend dat de connectiviteit en hydrologisch herstel, naast stikstof bepalende drukfactoren zijn. Met oog op de vergunningverlening zijn ook hier geborgde maatregelen nodig. Resultaat moet gegarandeerd zijn. Of dat het beste kan met een vorm van zonering werken we voor de zomer uit in nauw contact met het gebied. De keuze is bewust gemaakt om in dit stadium geen zone voor Korenburgerveen aan te kondigen omdat daar de natuurkwaliteit zich positief ontwikkelt dankzij recente maatregelen.

We werken nu geen zonering uit voor de overige stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met een ‘nee, tenzij’-status op basis van de natuurdoelanalyses: De Bruuk, Stelkampsveld en (delen van) Rijntakken (Gorssel, Hattem en Veessen). Voor deze gebieden ligt de nadruk op maatwerk om de natuurkwaliteit te verbeteren via natuurbeheer en natuurherstelmaatregelen binnen én buiten de begrenzing van de Natura 2000-gebieden.

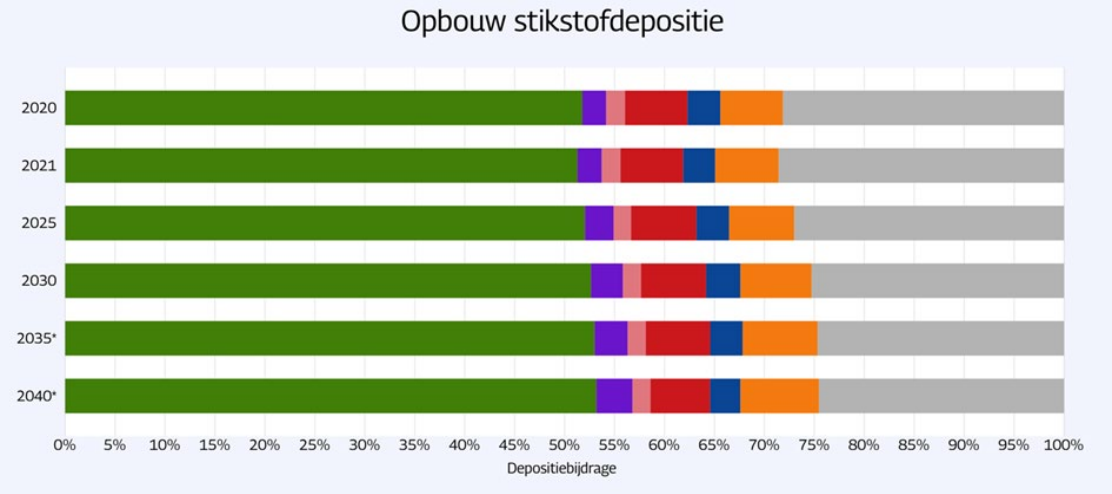
Ook zijn er nog enkele Natura 2000-gebieden die we delen met omliggende provincies: Binnenveld (Utrecht-Gelderland), Sint Jansberg (Limburg-Gelderland) en Lingegebied-Diefdijk Zuid (Zuid-Holland-Gelderland). Voor deze gebieden wil uw college niet eenzijdig de weg richting zonering inslaan en eerst met de betreffende buurprovincies afstemmen.

Voor het gebied ‘GEUS’ (Garderen Elspeet Uddel Speuld) is een gebiedsplan opgesteld dat al zorgt voor een grote daling van stikstof en natuurherstel als het wordt uitgevoerd. Mogelijk kan een vorm van zoneren helpen om dat gebiedsplan uit te voeren, maar daarover wordt besloten in het vervolg van het gebiedsproces GEUS. Dat betekent dat er op dit moment geen zone van 500 meter wordt ingesteld voor dit gebied, in de

veronderstelling dat het gebiedsplan geborgde maatregelen oplevert om de uitstoot van stikstof te verlagen en de natuur te herstellen.

Welke normen en maatregelen binnen de zone?
In de voorgestelde aanpak staat de daling van uitstoot centraal. Voor alle bedrijven binnen de zone gaat een lagere norm voor uitstoot gelden. Door te kiezen voor doelsturing, is het aan de betreffende bedrijven zelf om met maatregelen op tijd te voldoen aan de gestelde eisen. De aanpak richt zich op normen in alle sectoren, ook al verschilt de uitstoot per sector (zie figuur 1).

Figuur 1 hieronder geeft voor de Veluwe weer wat de belangrijkste bronnen zijn van de stikstofdepositie op basis van Aerius monitor 2024.



Groen: landbouw
Paars: Industrie
Roze: vervoer en overig verkeer
Rood: wegverkeer
Blauw: Scheepvaart
Oranje: overige sectoren (incl. wonen)
Grijs: Buitenland

Specifiek voor landbouwbedrijven schrijft uw college géén bepaald landbouwtype voor, maar stuurt u op de doelen. Het is aan de ondernemer wat er in het bedrijfsmodel past.
In 2035 moeten bedrijven die gevestigd zijn in de zone voldoen aan de uitstoot-norm:

- In de zone is een bepaalde uitstoot toegestaan. Voldoen aan die norm moet in ieder geval haalbaar zijn met vormen van extensivering, maar kan ook door innovatie of omschakelen . Het is belangrijk dat de afname goed aangetoond en geborgd kan worden. Hierin zien we een vorm van doelsturing: als bedrijf mag je nog maar zo veel uitstoten als wat is vastgesteld als de norm. De keuze hoe het bedrijf dat bereikt, is aan de ondernemer.
- Sturen op uitstoot is aan de bedrijven: absolute doelen in combinatie met onderkennen van stappen die bedrijven al (recent) zetten, zijn het uitgangspunt. Dat betekent dus werken met een daling ten opzichte van een benchmark, waarbij bedrijven die al veel stappen hebben gezet minder hoeven te doen om het vereiste doel te halen.
- Duidelijke normen waar bedrijven aan moeten voldoen geven meer zekerheid over het toekomstperspectief. Daarom zijn de normen die worden uitgewerkt onlosmakelijk verbonden met een pakket aan maatregelen die helpen om aan de norm te voldoen.

Het zoneringsbeleid richt zich ook op mobiliteit, industrie, recreatie en wonen. Alle sectoren dragen bij aan de stikstofneerslag op natuurgebieden en dus ook aan oplossingen.
Voor mobiliteit kan vooral het Rijk met beleid sturen op uitstoot. Voor de provincie is dat moeilijker. Een voorbeeld hiervan is de uitstoot van de binnenvaart beperken door installatie van katalysatoren en/of elektrificatie. Voor particuliere vervoersbewegingen heeft de provincie nauwelijks sturingsmogelijkheden. Wel kan de provincie maatregelen opleggen voor logistieke bedrijven en/of openbaar vervoer. Voor de sector recreatie is nog niet concreet welke maatregelen kunnen worden voorgesteld in de zones.
Wonen is onderdeel van de categorie overige sectoren, net als recreatie, handel en andere activiteiten. Voor wonen geldt dat de uitstoot van stikstof uit woonwijken relatief beperkt is en zich deels beperkt tot de bouwfase. Wel leidt een toename van het aantal woningen in een gebied tot een toename van de verkeersbewegingen. We kunnen specifiek beleid om de stikstofuitstoot in zones te beperken gebruiken voor elektrisch bouwen en bijvoorbeeld om woningen en bijbehorende mobiliteit zo veel als mogelijk te elektrificeren. Ook kan worden gedacht aan stedenbouwkundige ontwerp-oplossingen om verkeersbewegingen te beperken bij kwetsbare natuur of om (grootschalige) houtstook te verbieden om de uitstoot van stikstof zoveel mogelijk te beperken.
Voor de industrie kan gedacht worden aan innovaties en (bovenwettelijke) maatregelen om emissies terug te dringen. Met gerichte adviezen en flankerend beleid kan die ontwikkeling ondersteund worden.

Waar nog over nagedacht wordt

- We moeten nog uitwerken hoe we ervoor kunnen zorgen dat bedrijven met percelen in de zone die hun uitstoot beperken door investeringen, deze ruimte niet (deels) opnieuw kunnen gebruiken.
- We moeten nog uitwerken hoe we omgaan met bemesting in relatie tot eisen aan de uitstoot. Wel is helder dat de veld- en staluitstoot van agrarische bedrijven relevant zijn. (Beperkte) bemesting wel of niet toestaan heeft direct gevolgen voor agrarisch gebruik. We kunnen bijvoorbeeld wel kijken naar het vervangen van kunstmest of beperkingen aan het uitrijden van mest.
- Willen we in de zones korte kringlopen stimuleren, dus productie met weinig input van buiten en nadruk op lokale consumptie?
- Hoe voorkom je negatieve neveneffecten? Op het moment dat een boer stopt, is het zaak dat er niet een omschakeling plaatsvindt naar een situatie die minder wenselijk is en een vergelijkbaar negatief effect op de natuurdoelen heeft.

We kunnen verder uitwerken op welke manier de beperkingen die worden opgelegd op de percelen in de zone doorwerken in de volledige bedrijfsvoering van de betrokken bedrijven. Er kan bijvoorbeeld worden voorgesteld om de normen én flankerende maatregelen toe te passen bij bedrijven waar het grootste deel van het grondeigendom in de zone ligt.

Flankerend beleid
Voor de invulling van het flankerend beleid schetsen we enkele denkrichtingen die we de komende maanden exact uitwerken. Veel van de huidige (subsidie)regelingen waaraan iedereen vrijwillig kan deelnemen sluiten uitstekend aan op de voorgestelde zonering. De komende maanden kunnen we dit pakket verder uitwerken op basis van de gesprekken in de gebieden en sectoren waar de zonering impact heeft. Zorgen voor een goede afhandeling van de LBV+ regeling en duidelijkheid bieden aan de ondernemers die zich hebben aangemeld om te stoppen is hierin essentieel vanwege de stikstofuitstoot die daarmee vermindert.

We willen bedrijven in de zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden tot 2030 helpen:
- zodat ze kunnen investeren in innovatieve methoden om aantoonbaar de stikstofuitstoot te verminderen, als er sprake is van bovenwettelijke maatregelen;
- met de omschakeling naar extensievere vormen van landbouw;
- door de mogelijkheid te bieden om te stoppen met een gerichte opkoopregeling;
- om hun verdiencapaciteit te verhogen met andere activiteiten (met zeer beperkte uitstoot);
- door in te (blijven) zetten op ondersteuning, begeleiding en goede communicatie.

Concreet gaat het om instrumenten voor alle bedrijven zoals doelsturing op KPI's, managementmaatregelen, grondbeleid met aankoop, regelingen om innovatie te stimuleren, verplaatsings- en stoppersregelingen, agrarisch natuurbeheer en mogelijkheden voor extensivering.
Door bedrijven tot 2030 te helpen, motiveren we hen om snel stappen te zetten om aan de nieuwe uitstootnormen de voldoen. In de uitwerking van het zoneringsbeleid richten we de beschikbare ondersteuningsmaatregelen zoals subsidies, zodat ze bijdragen aan de gewenste ontwikkelrichting. Op die manier gebruiken we de provinciale middelen die beschikbaar zijn, waar ze kunnen zorgen voor de grootste daling van stofstofuitstoot en -neerslag. Dit kan ook leiden tot gebiedsgerichte verschillen.
Zonering vraagt naast de juridische borging óók inzet op vergunningverlening, toezicht en handhaving, monitoring, grondbeleid en andere aspecten die voor bedrijven essentieel zijn om aanpassingen door te voeren. Dit vraagt veel ambtelijke inzet.

Bij flankerend beleid hoort ook dat we een toezichtstrategie en het handhavingsbeleid uitwerken, met focus op de gebieden waar het meest moet gebeuren.