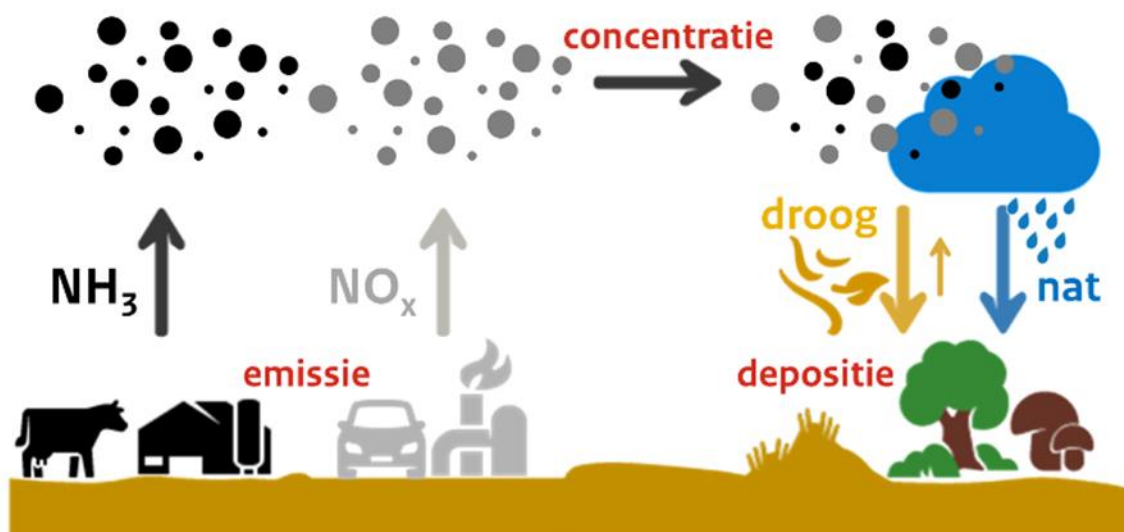


Achtergronddocument voor de Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022

Versie 26 januari 2021



Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Hoofdstuk 1. Introductie en probleemstelling	2
1.1 Introductie stikstofproblematiek	2
1.2 Omvang van het stikstofprobleem	3
1.3 Belang van vermindering stikstofemissie en -depositie	5
1.4 Vergelijk met andere EU-landen	6
1.5 Programma Aanpak Stikstof (PAS)	6
1.6 Effecten van huidige stikstofdepositie op ruimtelijk-economische ontwikkelingen	7
1.7 Rolverdeling tussen het Rijk en provincies	8
1.8 Adviezen van de commissies Remkes en Hordijk	9
1.9 Wet Stikstofreductie en natuurverbetering	10
1.9.1 Omgevingswaarde	10
1.9.2 Programma stikstof en natuurverbetering	11
1.9.3 Vrijstelling bouwactiviteiten	11
Hoofdstuk 2. Aanpak stikstofreductie en natuurverbetering	12
Hoofdstuk 3. Herkomst van stikstofdepositie	13
3.1 Herkomst ammoniak- en stikstofoxidemissies	13
3.2 Deposities	13
Hoofdstuk 4. Stikstofreductie en natuurverbetering landelijk gebied	14
4.1 Bijdrage agrarische sector aan stikstofreductie	14
4.2 Reductiemaatregelen in de landbouw	15
4.2.1 Maatregelen in en rondom Natura 2000-gebieden Noord-Holland	16
4.2.2 Maatregelen in overige delen van Noord-Holland	16
4.3 Integraliteit van de opgave in het landelijk gebied	16
4.4 Stikstofreductie door versnellen NNN-realisatie	17
4.5 Uitvoeringsprogramma Natuur	18
4.5.1 Natura 2000-beheerplannen	19
Hoofdstuk 5. Focus op taken en invloed	20
5.1 Invloed aanwenden voor het landbouwdossier	21
5.2 Invloed aanwenden voor het industriedossier	22
5.3 Balans in maatregelen	22
5.4 Balans bij vergunningverlening	23
Hoofdstuk 6. Koppeling met andere dossiers en portefeuilles	25

Voorwoord

Voor u ligt het achtergronddocument voor de Strategie Noord-Hollandse aanpak stikstofproblematiek 2021-2022. De provincie heeft voor dit deel van Nederland een belangrijke taak om de stikstofproblematiek aan te pakken. Daarbij houdt zij zich steeds voor ogen waarom zij stikstofbeleid heeft geformuleerd en uitvoert. De opgave en het effect van het stikstofdossier raakt bijna alle portefeuilles. Dit maakt dat de oplossing niet vanuit één enkele portefeuille of gedeputeerde kan worden aangepakt of opgelost. Het betreft een opgave van het gehele college waarbij ieder vanuit haar of zijn eigen portefeuille een bijdrage levert.

Dat is niet omdat ‘het moet van het Rijk of van Europa’ of ‘omdat woningbouw- en andere ruimtelijke projecten op slot zitten’. Nee, in de allereerste plaats is het bedoeld omdat ‘wij’ de natuur willen en moeten beschermen. De natuur heeft ernstig te leiden onder de stikstofemissie en -depositie, en dáárom moeten wij maatregelen nemen. De natuur bestaat uit ketens, die van groot belang zijn voor de biodiversiteit. Biodiversiteit heeft uiteindelijk ook te maken met het welzijn en welbevinden van de mens. Het robuust maken en houden van de natuur is daarom het aangrijpingspunt van het Noord-Hollandse stikstofbeleid.

Het belang van het beschermen en versterken van de natuur en biodiversiteit wordt binnen de provinciecoalitie breed gedragen. Ook is de organisatie inmiddels zo ingericht dat natuur en biodiversiteit worden meegenomen in beleid en uitvoering van andere thema’s. Daarbij zoekt zij naar een nieuw evenwicht tussen behoud van natuur en economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

De provincie is verantwoordelijk voor de aanpak van stikstof in Noord-Holland, maar wij kunnen en willen dat niet alleen. De stikstofproblematiek raakt vele belangen en sectoren. Voor een effectieve aanpak is afstemming en samenwerking van groot belang. Dit gebeurt zowel binnen de provinciale organisatie als met alle belanghebbende partijen.

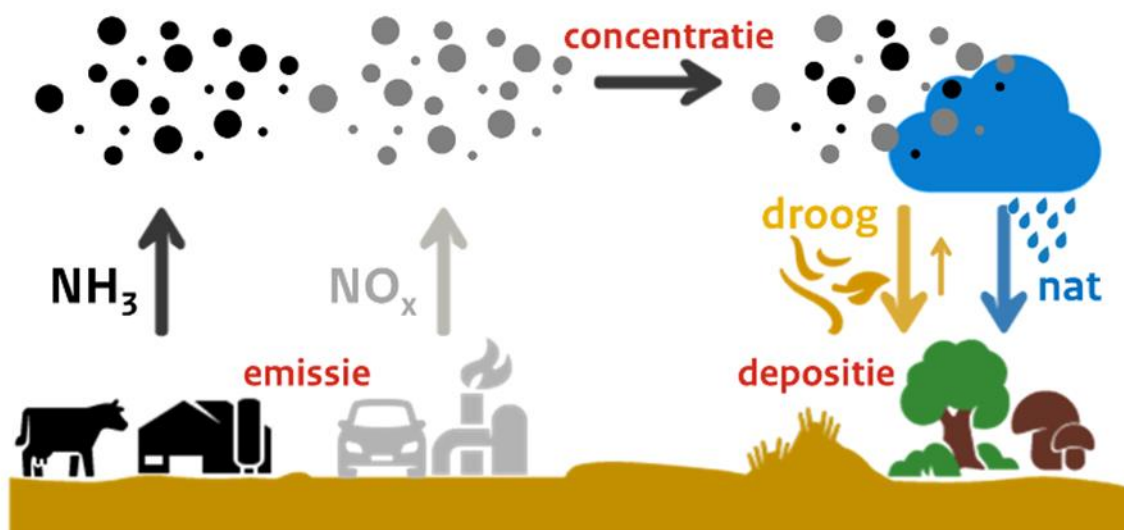
Om de stikstofreductie in Noord-Holland te bewerkstelligen gaat de provincie samen met de sectoren en belanghebbenden via twee sporen aan de slag, te weten: provinciebreed en via de gebiedsgerichte aanpak.

Hoofdstuk 1. Introductie en probleemstelling

1.1 Introductie stikstofproblematiek

Stikstof (N_2) is een kleur- en reukloos gas dat overal om ons heen is. Ongeveer 78% van alle lucht bestaat uit stikstof. Stikstof is van zichzelf niet schadelijk voor mens en milieu. Maar er zijn ook verbindingen van stikstof in de lucht die wel schadelijk kunnen zijn voor mens en milieu. Dit zijn *stikstofoxiden* (NO_x , een verbinding van stikstof en zuurstof) en *ammoniak* (NH_3 , een verbinding van stikstof en waterstof). De hoeveelheid stikstofoxiden en ammoniak in de lucht heet de *concentratie*.

De stikstofoxiden en ammoniak in de lucht komen uiteindelijk weer op de grond terecht. Dit heet *stikstofdepositie*. De stoffen kunnen met neerslag mee komen op de bodem, dit heet *natte depositie*. Maar ook kunnen planten of de bodem direct stikstof uit de lucht opnemen, dit heet *droge depositie*. De stikstof afkomstig uit stikstofoxiden en ammoniak wordt berekend als de totale depositie in stikstof in mol per hectare per jaar (mol/ha/jr).



Figuur 1: Werking en herkomst stikstofdepositie (lees: stikstofneerslag)

Wanneer gesproken wordt over stikstofdepositie dan wordt de depositie van ammoniak (NH_3 , een vorm van gereduceerde stikstof NH_x) en stikstofoxides (NO_x) bedoeld. De uitstoot van stikstof is veelal afkomstig van activiteiten in de industrie, landbouw en van uitlaatgassen van verkeer. Elk van deze sectoren draagt bij aan de uitstoot van beide depositiesoorten.

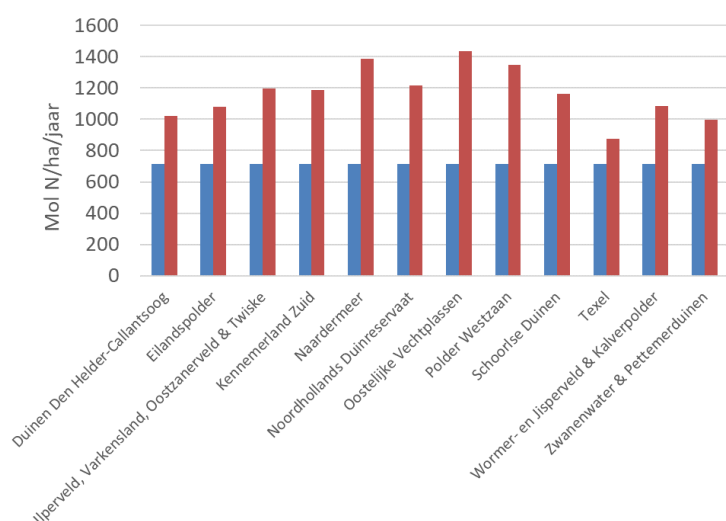
Ammoniak en stikstofoxides slaan neer op de bodem en in het oppervlaktewater en leveren voedingstoffen voor planten. Als er meer stikstofverbindingen op de bodem of in het water neerslaan dan planten kunnen opnemen, is er sprake van *vermesting*. Een aantal plantensoorten groeit hierdoor extra snel en andere plantsoorten, die juist gedijen bij minder stikstof, verdwijnen doordat ze de concurrentie niet aankunnen met deze snelgroeiende soorten. Daarnaast draagt depositie van stikstofverbindingen bij aan (versnelde) *verzuring* van de bodem. Het resultaat is dat zeldzame soorten zeldzamer worden en algemene soorten algemener.

1.2 Omvang van het stikstofprobleem

Van de 19 Natura 2000-gebieden in Noord-Holland zijn er 12 gebieden met één of meer habitattypen die gevoelig zijn voor stikstofdepositie (figuur 2). Een *habitatype* is een levensgemeenschap van plant- en diersoorten die gezamenlijk voorkomen en die op Europees niveau wordt beschermd. Voorbeelden zijn een veenmosrietland, duinbossen, grijze duinen of een droge heide. Elke habitatype heeft een *Kritische Depositiewaarde* (KDW). Bij een depositie groter dan de KDW ontstaat het risico dat één of meer daarin voorkomende habitattypen niet in stand kunnen blijven. In 12 van de 19 Natura 2000-gebieden in Noord-Holland komen habitattypen voor met een KDW van 714 mol stikstof/hectare/jaar. De daadwerkelijke stikstofdepositie op deze gebieden is echter veel hoger (figuur 3). In de natuurgebieden vergrassen hierdoor bijvoorbeeld de duinen, rukken bramen en brandnetels op en groeien de veenmosrietlanden dicht met struiken en bomen.



Figuur 2: Stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Noord-Holland. In Noord-Holland zijn de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden met name de duinen langs de kust en landinwaarts veenweidegebieden met onder andere veenmosrietlanden.



Figuur 3: 12 Natura 2000-gebieden in Noord-Holland waar een stikstofgevoelig habitattype in voorkomt. Hiervan is de KDW vastgesteld op 714 mol stikstof/ha/jaar (blauwe balken). De huidige gemiddelde stikstofdepositie op deze gebieden is hoger (rode balken).

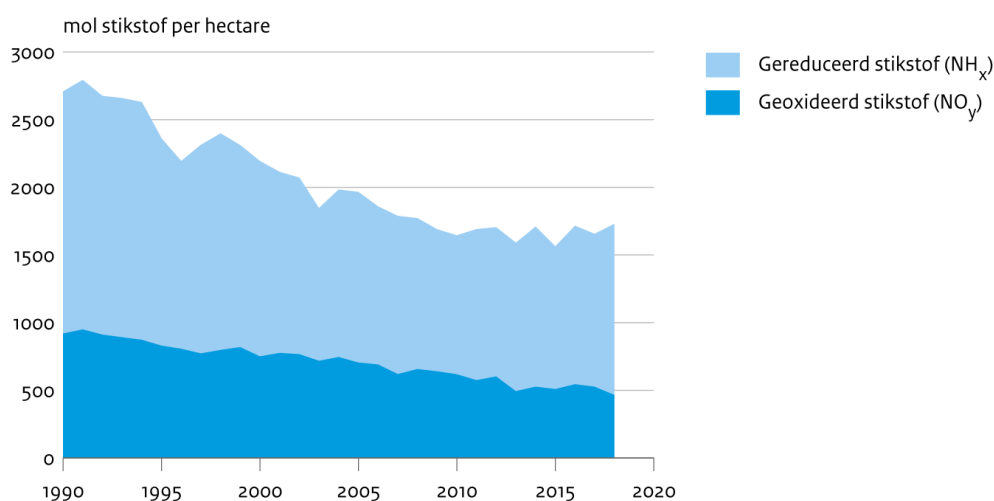
Nederland als EU-lid is verplicht om de natuur in de Natura 2000-gebieden in een gunstige staat te houden of te brengen. De Europese richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet natuurbescherming (Wnb) en is daarmee een algemeen verbindend voorschrift. Bindend voor burgers, bedrijven en de overheid zelf. Vrijwel elke activiteit die wordt ontplooid valt binnen de werkingssfeer van deze wetgeving en is daarmee vergunningplichtig.



Figuur 4: Voorbeeld van grijze duinen

Concluderend stikstofdepositie heeft een negatief effect op de biodiversiteit in Nederland. Het gevolg daarvan is dat in de keten van planten en dieren hiaten gaan ontstaan, die op termijn onomkeerbare effecten hebben op de samenleving (mens en planeet). De indruk bestaat dat de maatschappij dit veel minder als een probleem ziet dan bijvoorbeeld de opwarming van de aarde als gevolg van de overmatige CO₂-uitstoot. Waarschijnlijk komt dat omdat nog niet precies kan worden aangegeven wat de gevolgen op termijn zijn. Desalniettemin is de provincie, onder meer, verantwoordelijk voor de natuur en leefbaarheid in Noord-Holland en stikstof levert in die context een probleem op.

Het overheidsbeleid heeft in het verleden, ten gunste van de biodiversiteit, voor een daling van stikstofdepositie gezorgd (figuur 4). Deze daling is echter wat betreft NH₃ (ammoniak) ondertussen gestagneerd en omgebogen in een lichte stijging. Bovendien is de huidige stikstofdepositie zodanig groot dat, ondanks de daling, de stikstofgevoelige natuurgebieden nog steeds achteruitgaan. Ook het stikstofdepositieoverschot uit voorgaande decennia draagt daar aan bij. Het vormt als het ware een buffer, die maar moeizaam afneemt bij vermindering van depositie.



Figuur 5: Gemiddelde stikstofdepositie in Nederland 1990-2018 (RIVM, november 2019)

1.3 Belang van vermindering stikstofemissie en -depositie

Het verminderen van stikstofemissie en -depositie is van groot belang voor gezondheid van mens, dier en gewas. Stikstofdepositie heeft effect op bodem en water en dat heeft effect op voorkomende vegetatie en aanwezigheid van dieren. Te hoge N-emissies tasten het ecosysteem aan en daarmee de ecosystemedienst die de natuur levert aan de mens. Producten en diensten die de natuur levert zijn bijvoorbeeld drinkwater, maar ook regulerende diensten (bestuiving van gewassen), culturele diensten (zoals gelegenheid geven tot recreatie) of een dienst die de voorgaande diensten ondersteunt (bijvoorbeeld de kringloop van nutriënten in een ecosysteem).

Vanaf wanneer precies het verdwijnen van soorten ertoe leidt dat ecosystemediensten (functie van natuur) uit de natuur afbrokkelen is niet eenduidig te zeggen. Bekend is wel dat (hoge) biodiversiteit bijdraagt aan de 'weerstand' van een ecosysteem. Zo zijn systemen met een hogere biodiversiteit bijvoorbeeld beter bestand tegen de effecten van klimaatverandering en blijven daardoor de ecosystemediensten overeind ondanks weersextremen. Het wegvallen van soorten kan negatieve gevolgen hebben voor deze diensten.

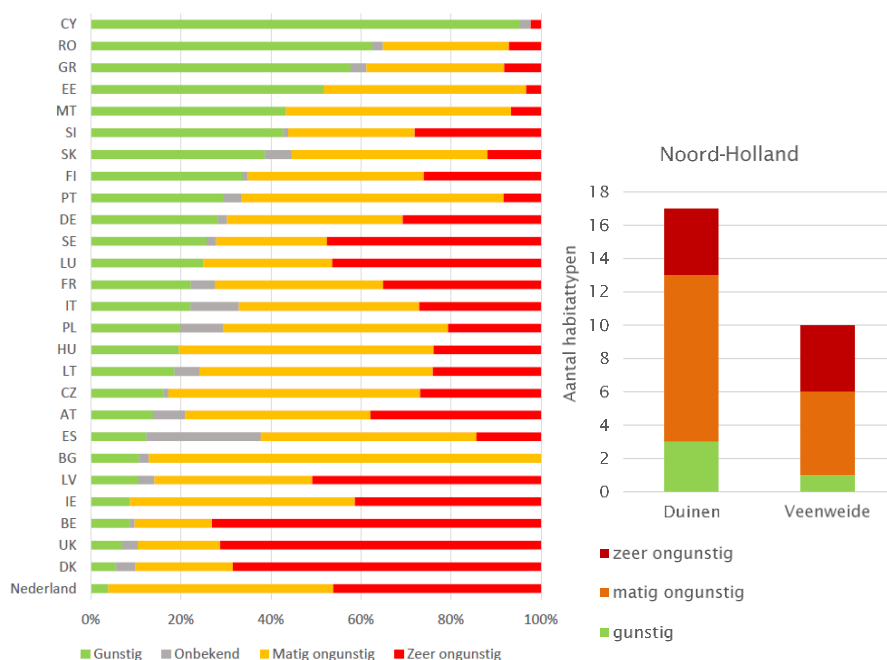
Het terugdringen van N-emissies draagt verder ook bij aan een gezondere lucht, want minder NH₃ en NO_x betekent minder fijnstof. Daarnaast helpt minder uitstoot van NH₃ onze drinkwaterbronnen te beschermen, want NH₃ kan in de bodem worden omgezet naar nitraat (NO₃)

en uitspoelen naar oppervlakte- en grondwater. Een te hoge concentratie nitraat in drinkwater is giftig. Verder betekent minder uitstoot van NH₃ ook minder productie van het broeikasgas lachgas (N₂O).

Ook vanuit economisch oogpunt is het van belang om de N-emissies terug te dringen. De Nederlandsche Bank (DNB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) publiceerden eerder dat Nederlandse financiële instellingen wereldwijd voor 510 miljard euro, bedrijven financieren die zeer afhankelijk zijn van deze ecosysteemdiensten zoals bestuiving van gewassen door insecten, levering van schoon grond- en oppervlaktewater en een vruchtbare bodem. Dat is 36 procent van de onderzochte belangen van 1400 miljard euro. Een bedreiging van ecosysteemdiensten is dus ook financieel niet zonder risico's.

1.4 Vergelijk met andere EU-landen

Ten opzichte van andere EU-landen lukt het Nederland slecht om natuur in Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen (figuur 5). De hoeveelheid depositie van stikstof is één van de factoren die bijdraagt aan de slechte staat van instandhouding. Noord-Holland wijkt niet wezenlijk af van dat gemiddelde voor Nederland. Noord-Holland heeft 27 habitattypen binnen Natura 2000-gebied, waarvan er vier in gunstige staat van instandhouding zijn, 15 matig tot ongunstig en 8 in ongunstige staat (figuur 5).



Figuur 6: Staat van instandhouding habitattypen in Nederland ten opzichte van andere EU-landen (links) en stand van instandhouding in de provincie Noord-Holland (rechts).

1.5 Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Met het belang van de Wet natuurbescherming (Wnb) voor ogen heeft Nederland lang gekoerst op een programmatische benadering van het stikstof vraagstuk. Primair om gevolg te geven aan het behartigen van de doelen van de wetgeving. Secundair om ruimte voor ontwikkelingen te borgen. Programmatisch om niet voor elk project afzonderlijk procedures te hoeven doorlopen. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) werd de inzet. Echter de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland, oordeelde op 29 mei 2019 dat het PAS in strijd is met de Habitatrictlijn. De positieve effecten van de PAS-maatregelen om de effecten van stikstofdepositie te reduceren stonden naar het oordeel van de rechter onvoldoende vast en boden niet de vereiste zekerheid om

ontwikkelruimte uit te kunnen geven voor activiteiten die stikstof deponeren op Natura 2000-gebieden die stikstofgevoelig zijn. Als gevolg van dit oordeel konden (nieuwe economische) activiteiten waarbij sprake is van stikstofdepositie of een toename daarvan niet of heel lastig worden vergund. Op de korte termijn liggen hierdoor vooral bouwprojecten stil. Op langere termijn heeft dit oordeel gevolgen voor alle economische activiteiten die tot stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden leiden.

Een oplossing voor deze situatie is een balans tussen herstel van de natuur en het bieden van voldoende ontwikkelruimte voor economische activiteiten. Kortom, nieuw beleid dat wel juridisch steekhoudend is.

1.6 Effecten van huidige stikstofdepositie op ruimtelijk-economische ontwikkelingen

De huidige stikstofdepositie is op een behoorlijk deel van de Natura 2000-gebieden veel hoger dan de KDW. Dit betekent dat sinds de Raad van State heeft geoordeeld dat het PAS in strijd is met de Habitatrictlijn veel activiteiten waarvoor een vergunningaanvraag benodigd is niet worden vergund. Daaronder vallen ook nieuwe activiteiten die slechts een kleine stikstofdepositie hebben. Elke toename van stikstofdepositie is in de huidige situatie al snel een verslechtering voor de staat van instandhouding van habitattypen in Natura 2000-gebieden. Dit kan dus ook woningbouw betreffen met een zeer geringe stikstofdepositie op een aantal kilometer afstand van een Natura 2000-gebied. Per vergunningaanvraag moet nu duidelijk zijn welke maatregel genomen wordt om de depositie van stikstof te compenseren. Het verkrijgen van een vergunning is daarmee complex en moeizaam proces geworden.

Duidelijk is dat voor alle ruimtelijk-economische ontwikkelingen waarvoor een Wnb-vergunning nodig is geldt, de vermindering van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden voorwaardelijk is.

Hiermee is de reductie van stikstofdepositie een opgave van vele sectoren (landbouw, industrie, transport, woningbouw en grond-, weg- en waterbouw) en raakt het de verschillende beleidsvelden van de provincie en het Rijk. Het verminderen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is een opgave voor het gehele provinciebestuur.

Allereerst om de biodiversiteit te beschermen en daarnaast betekent geen woningbouw, geen nieuwe industriële activiteiten, geen ontwikkeling in landbouw, geen uitbreiding van de infrastructuur dat de economie op slot raakt. Een situatie die met prioriteit om een oplossing vraagt.

Inmiddels wordt met veel inventiviteit weer een aantal vergunningen verleend. Dit gaat gepaard met grondig uitzoekwerk naar wat juridisch en ecologisch kan en vergt veel overleg tussen overheden, maar ook binnen overheden. Door bijvoorbeeld een maatregel als de snelheidsverlaging op het rijkswegennet wordt de stikstofdepositie op een aantal Natura 2000-gebieden enigszins verlaagd. Die vermindering kan deels gebruikt worden voor de bouw van de meest urgente woningen en infraprojecten.

Door de ligging van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is stikstofdepositie voor woningbouw in Noord-Holland op korte termijn vooral beperkend in Zaanstad. Polder Westzaan is een Natura 2000-gebied dat pal naast de bestaande bebouwing van Zaanstad ligt, maar ook dichtbij de veenweidegebieden met agrarische bedrijvigheid. Ook de gemeente Haarlemmermeer heeft een grote woningbouwopgave, waardoor de neerslag van stikstof beperkingen oplevert, ondanks de relatief grote afstand tot een Natura 2000-gebied. Gemeente Zaanstad en gemeente Haarlemmermeer liggen beide in de Metropool Regio Amsterdam met een rijksopgave woningbouw van drie keer de omvang van Haarlem. Verder hebben gemeenten met woningbouwplannen langs de duinrand te maken met beperkingen. De Gooi- en Vechtstreek ligt

weliswaar dichtbij een Natura 2000-gebied, maar heeft momenteel een kleinere woningbouwopgave.

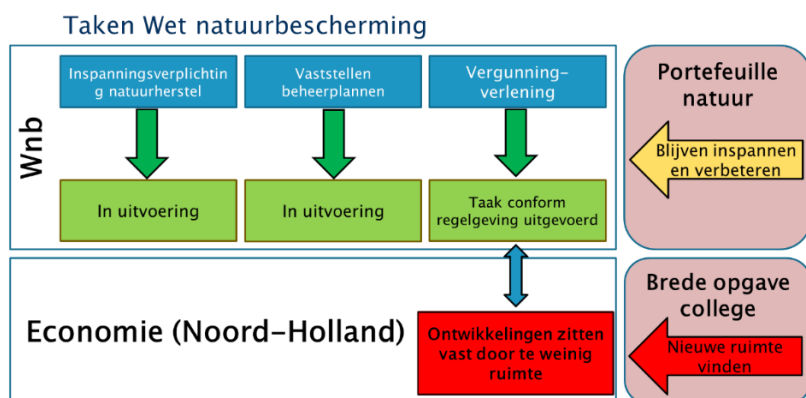
1.7 Rolverdeling tussen het Rijk en provincies

Het Rijk en de provincies hebben met elkaar een rolverdeling vastgelegd in Wet natuurbescherming. Het Rijk is verantwoordelijk voor de ambities, toedeling van de verantwoordelijkheden, het kader en deels voor de beschikbare middelen. Over de effectuering van de internationale verplichtingen moet het Rijk verantwoording afleggen aan de EU.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van het natuurbeleid op land inclusief monitoring van de natuur. Provincies hebben de volgende taken vanuit de Wnb (zie ook figuur 6):

- Realiseren van Natuurnetwerk Nederland; een samenhangend netwerk van bestaande en toekomstige natuurgebieden in Nederland. Het verbinden van natuurgebieden zal de natuur robuuster maken.
- Vaststellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden in haar provincie. Het beheerplan bevat een beschrijving van de natuur in het gebied. Het beschrijft de maatregelen die nodig zijn om dieren, planten en hun leefgebieden te beschermen. Het maakt ook duidelijk welke activiteiten zonder meer zijn toegestaan, welke activiteiten onder voorwaarden zijn toegestaan en voor welke activiteiten een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming nodig is. Criterium is dat de activiteiten de beschermde natuur niet in gevaar brengen.
- Een inspanningsverplichting voor het nemen van natuurherstelmaatregelen. Het verwijderen van een stikstofrijke bovenste bodemlaag (plaggen) is een voorbeeld van zo'n natuurherstelmaatregel. Terreinbeherende organisaties, gemeenten en particulieren voeren de maatregelen daadwerkelijk uit. Het is niet mogelijk om alleen met natuurherstelmaatregelen volledig het effect op te lossen van de huidige hoeveelheid stikstofdepositie (gezien de buffer van de afgelopen decennia). Bronmaatregelen zijn noodzakelijk om een sterke afname van deze stikstofdepositie te realiseren.
- Vergunningverlening en handhaving op natuurbescherming. Noord-Holland heeft dit gemandateerd aan de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN). De OD NHN geeft op grond van de Wnb vergunningen af voor activiteiten die vergunningplichtig zijn. De omgevingsdienst doet dit conform de regels die de provincie daarvoor heeft vastgesteld. Met het PAS was met het Rijk en andere provincies afgestemd hoe vergunningaanvragen te beoordelen voor wat betreft stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Binnen de provincie Noord-Holland zijn deze taken in de GS-portefeuille natuur ondergebracht.



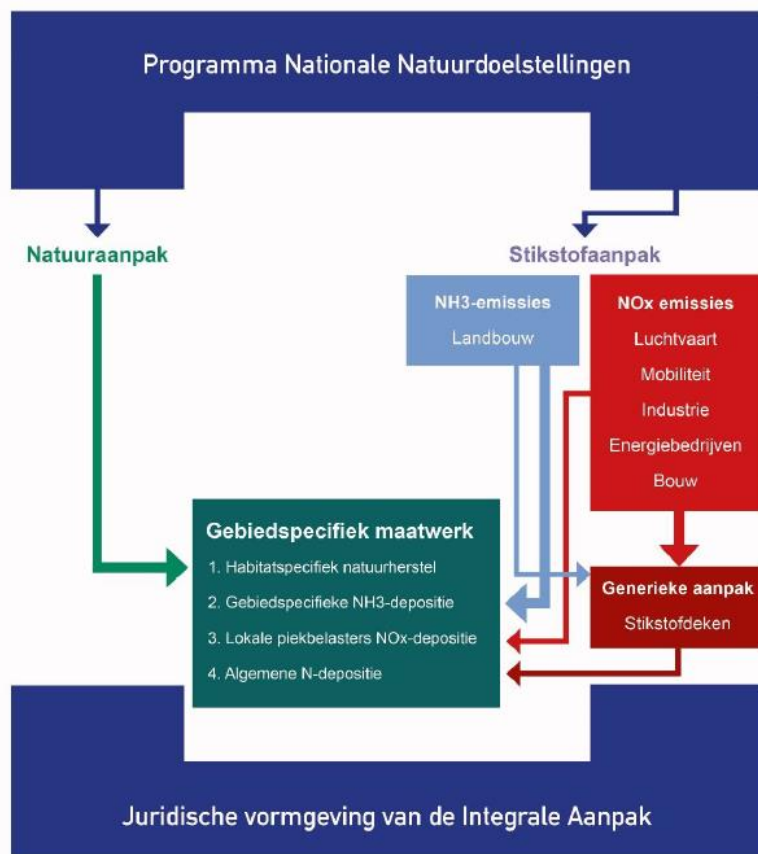
Figuur 7: Taken provincie vanuit Wnb en koppeling met portefeuilles GS.

1.8 Adviezen van de commissies Remkes en Hordijk

De minister van LNV heeft namens het kabinet een tweetal adviescommissies ingesteld om bericht en raad te krijgen voor zowel de korte als lange termijn aanpak (incl. reken- meetmethodiek) van het stikstofdossier. Dit betreffen de commissies Remkes en Hordijk. De commissie Remkes heeft zich in haar advies vooral gericht op de oplossingen om uit de stikstofcrisis te komen. Het advies van de commissie Hordijk gaat over de techniek en de betrouwbaarheid van de reken- en meetmethodieken. De commissie Hordijk concludeert dat de huidige reken- en meetmethodiek de juiste cijfers weergeeft, maar dat vooral op het gebied van de complexiteit en ongelijkheid in systeem verbeteringen mogelijk zijn.

In het eindadvies van de Commissie Remkes 'Niet alles kan overal' is een figuur opgenomen (figuur 7), waarin de diverse maatregelen voor de integrale aanpak van het stikstofdossier met verschillende kleuren zijn weergegeven.

In het groene kader in het midden zijn de aspecten opgenomen die onder gebied-specifiek maatwerk vallen. Deze aspecten vallen voor het grootste deel samen met de taakstelling van de provincie. Het gaat dan om zowel zaken die betrekking hebben op natuurherstel als de gebiedsgerichte aanpak van stikstofreductie. Deze rolverdeling uit het advies van de commissie Remkes sluit goed aan bij de gebiedsgerichte aanpak en de doelenanalyses die voor de Natura 2000-gebieden in de provincie Noord-Holland worden uitgevoerd.



Figuur 8: Taakverdeling Rijk en provincies zoals opgenomen in eindadvies Remkes.

1.9 Wet Stikstofreductie en natuurverbetering

De Wet Stikstofreductie en natuurverbetering is op 17 december door de Tweede Kamer aangenomen. De wet heeft als doel om de stikstofbelasting op de natuur te verminderen en een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden te creëren. In de wet wordt het mogelijk gemaakt om bij een algemene maatregel van bestuur een zogenoemde omgevingswaarde voor stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden vast te stellen. Uit die omgevingswaarde volgt welke stikstofvermindering moet worden behaald. De omgevingswaarde is een resultaatsverplichting, waaraan door het Rijk moet worden voldaan.

1.9.1 Omgevingswaarde

Doordat de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd regionaal verschilt. En deze verschillen ook gelden voor de hoeveelheid stikstofdepositie en schadelijkheid daarvan, werkt het kabinet als onderdeel van de structurele aanpak aan nauwe afspraken met de provincies. Dit omdat de provincies primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid en voor een groot deel van de beheerplannen voor de individuele Natura 2000-gebieden. De te kiezen omgevingswaarde voor de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is echter nog niet vastgesteld in de wet. Deze waarde is wel essentieel omdat het de norm vormt voor de te nemen maatregelen om de stikstofbelasting te verminderen.

De doelstelling die is verwoord in de Wsn is het vertrekpunt bij de uitvoering van het beleid. Dat betekent dat landelijk vóór 2025 tenminste 40% van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats (leefomgevingen) in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde¹ (hierna: KDW) moet worden gebracht. Voor 2030 geldt dit voor tenminste 50% van de hectares en voor 2035 voor tenminste 74%. Noord-Holland stelt zichzelf als doel deze landelijke doelstelling per Noord-Hollands Natura 2000-gebied te behalen. Dat betekent dat per stikstofgevoelig Noord-Hollands Natura 2000-gebied steeds meer hectares onder de KDW worden gebracht: 40% in 2025, 50% in 2030 en 74% in 2035. Het uitgangspunt hierbij is dat per Natura 2000-gebied, elke sector minimaal evenredig aan haar huidige bijdrage aan de stikstofdepositie een bijdrage levert aan de reductie. Met andere woorden: als in een gebied, voor het behalen van de doelstelling in 2025, een depositie daling van 25% nodig is zal elke sector in 2025 25% minder depositie moeten veroorzaken. Hierbij moeten wij ons realiseren dat een deel van de stikstofuitstoot wordt veroorzaakt door bronnen waarop de provincie geen invloed heeft, zoals uitstoot vanaf zeescheepvaart. Voor dat aandeel (in het rekenvoorbeeld: in 2025 25% minder depositie uit zeescheepvaart) zal de gebiedsgerichte aanpak dan ook geen oplossing kunnen bieden. Hiervoor richten wij ons tot het Rijk.

Per Natura 2000-gebied is bekend vanuit welke sectoren de stikstofdepositie afkomstig is. Vervolgens moet in beeld worden gebracht welke bronnen daarvan zich in de provincie bevinden en geïdentificeerd worden welke daarvan de grootste belastere zijn. Hiermee wordt een beeld verkregen op hoeveel stikstofdepositie de provincie potentieel invloed kan uitoefenen. Door rendement en kosten van stikstofdepositie reductiemaatregelen te berekenen kan beter bepaald worden waar financiële middelen ingezet moeten worden. Dit inzicht helpt om maatregelen te kiezen in de gebiedsgerichte aanpak die effectief zijn. Momenteel wordt dit aspect door het IPO in samenwerking met het RIVM en het ministerie in kaart gebracht. We verwachten hier voor de zomer van 2021 de eerste resultaten van beschikbaar te hebben.

¹ De kritische depositiewaarde is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofneerslag.

1.9.2 Programma stikstof en natuurverbetering

Naast de resultaatsverplichting voor het bereiken van de omgevingswaarde bevat het wetsvoorstel de verplichting om een zogenoemd programma stikstof en natuurverbetering op te stellen. De gebiedsgerichte aanpak van de provincie is de provinciale equivalent hiervan.

1.9.3 Vrijstelling bouwactiviteiten

De derde belangrijke component in de wet is de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een omgevingswaarde voor stikstofemissie door de bouw vast te stellen, gekoppeld aan een gedeeltelijke vrijstelling voor bouwactiviteiten van de vergunningplicht. De juridische houdbaarheid van deze vrijstelling wordt bediscussieerd en is nog niet hard.

Hoofdstuk 2. Aanpak stikstofreductie en natuurverbetering

Waar de Wnb vooral ingaat op het robuuster maken van de natuur richt de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering zich ook op maatregelen om tot reductie van emissie en depositie te komen. In de aanpak van de stikstofreductie en natuurverbetering binnen de provincie wordt aan beide aspecten inhoud gegeven door te werken langs twee sporen; te weten de provinciebrede- en de gebiedsgerichte aanpak.

In de provinciebrede aanpak wordt de natuurverbetering en stikstofreductie meegenomen in beleid en uitvoering van andere thema's zoals de Kaderrichtlijn Water, Klimaat, Energie, Schone Luchtakkoord, Bodemdaling, (Circulaire) Bouw en Wonen, Voedselvoorziening, Natuurinclusieve Landbouw, etc.). De gebiedsgerichte aanpak combineert maatregelen die zowel de natuur verbeteren als maatregelen die zorgen voor een stikstofreductie op gebiedsniveau. Per stikstofgevoelig gebied wordt bekeken hoe de stikstofdepositie kan worden verminderd door acties in en direct grenzend aan deze gebieden. Partijen in het gebied worden uitgenodigd om mee te denken en te praten over mogelijke oplossingen. De GGA is inmiddels in verschillende gebieden gestart.

De maatregelen die stikstofreductie teweeg moeten brengen zijn onder te verdelen in generieke maatregelen en gebiedspecifieke maatregelen. Beide type maatregelen zijn gericht op de verlaging van de NO_x- en NH₃-uitstoot.

Bij generieke maatregelen valt te denken aan strengere normering, verbodsbepalingen, stimulering van innovatieve technieken en heffingen op industriële uitstoot. Deze maatregelen worden allen op Rijks (of soms Europees) niveau geïmplementeerd en komen in het algemeen ten goede aan de afname van de stikstofdeken die over Nederland ligt.

De gebiedspecifieke maatregelen voor de vermindering van stikstofemissie en -depositie is veelal maatwerk op provinciale schaal en kleiner. Het is vooral de provincie die de taak heeft om deze maatregelen te treffen. Bijvoorbeeld door de aanpak van piekbelasters in en nabij Natura 2000-gebieden en specifieke stimuleringsregelingen, waar mogelijk in combinatie met andere provinciale doelstellingen (bijvoorbeeld klimaat, energietransitie, schone lucht). De scope van de gebiedsgerichte aanpak, met uitzondering van de NNN-realisatie, wordt beperkt tot interventies in de gebieden zelf of daar direct aangrenzend. De aanpak van bijvoorbeeld mobiliteit/wonen/industrie buiten de Natura 2000-gebieden wordt in de provinciebrede aanpak opgenomen.

De reductiemaatregelen vormen, tezamen met de natuurmaatregelen het maatregelenpakket van de provincie. Om dit pakket zo efficiënt en effectief mogelijk in te kunnen zetten is samenwerking met de landbouw, industrie, woningbouwsector, natuurbeheerders en diverse andere belanghebbende partijen noodzakelijk.

De onderstaande maatregelen zijn middelen om tot robuuste natuur te komen:

- Natura 2000-herstelmaatregelen: extra impuls op herstelmaatregelen met aanvullende financiering van het Rijk;
- Versnelde realisatie NNN (2027);
- Stikstofreductie;
- Inventarisatie en aanpak piekbelasters (na inventarisatie kosten/baten), landbouw en industrie;
- Voorkoming van gebruik met negatieve effecten in de zone rondom Natura 2000, bijvoorbeeld door middel van zonering (Agrarische Kaart Noord-Holland).

Hoofdstuk 3. Herkomst van stikstofdepositie

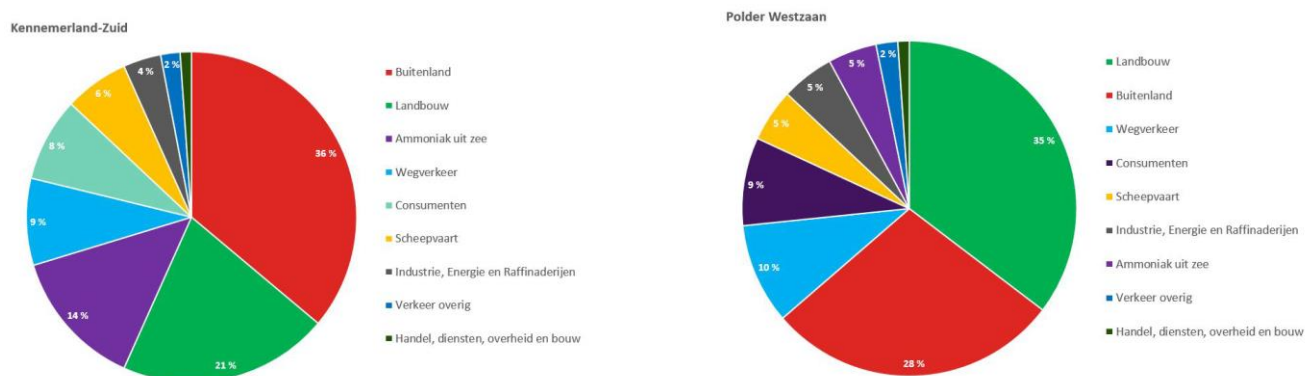
3.1 Herkomst ammoniak- en stikstofdioxidenemissies

Voor de inzet van reductiemaatregelen is het van belang om de herkomst van de stikstofdepositie scherp in beeld te hebben. De Nederlandse stikstofemissies omvatten voor 60% emissies van ammoniak (NH₃) en voor 40% emissies van stikstofdioxiden (NO_x). De landbouw is verantwoordelijk voor 61% van de totale uitstoot van stikstof. Dit komt voornamelijk door de uitstoot van ammoniak NH₃ (52%) vanuit mest, en in mindere mate door de emissie van NO_x emissies vanuit kassen, mesttoediening en landbouwwerktuigen (9%).

Stikstofdioxiden (NO_x) worden met name uitgestoten bij verbrandingsprocessen. De grootste bronnen zijn gerelateerd aan wegverkeer (31%), industrie (20%), landbouw (21%) en binnenvaart (11%). De emissies van wegverkeer worden gedomineerd door diesilverbruik door lichte voertuigen (o.a. personenauto's en bestelwagens; 14%) en zware voertuigen (vrachtwagens en bussen; 12%). Overig verkeer bevat bijdragen van vliegverkeer (1,5%) en spoorwegen (1%). Bouwmachines (2,7%) vallen hier onder de industrie. Voor de landbouw vallen hier de emissies gerelateerd aan bemeste bodems (15%), aardgasgebruik in de tuinbouw (3,2%) en werk- en voertuigen (3,2%) onder.

3.2 Deposities

De stikstofdioxiden en ammoniak in de lucht vormen samen de stikstofdepositie die uiteindelijk weer op de grond terecht komt. Regionaal komen grote verschillen voor in de hoeveelheid en herkomst van de stikstofdepositie. In het onderstaande voorbeeld van twee Natura 2000-gebieden is te zien dat de bijdrage van factoren aan de depositie sterk kan verschillen.



Figuur 9: Herkomst stikstofdepositie voor twee Noord-Hollandse Natura 2000-gebieden. Links Kennemerland Zuid en rechts Polder Westzaan.

De totale depositie aan stikstof wordt berekend aan de hand van stikstof concentratiekaarten die het RIVM jaarlijks laat opstellen. De depositie per Natura 2000-gebied wordt berekend in oppervlaktes van 1 hectare waarbij de depositie geijkt wordt aan ammoniakmetingen op de grond in een aantal Natura 2000-gebieden.

Hoofdstuk 4. Stikstofreductie en natuurverbetering landelijk gebied

4.1 Bijdrage agrarische sector aan stikstofreductie

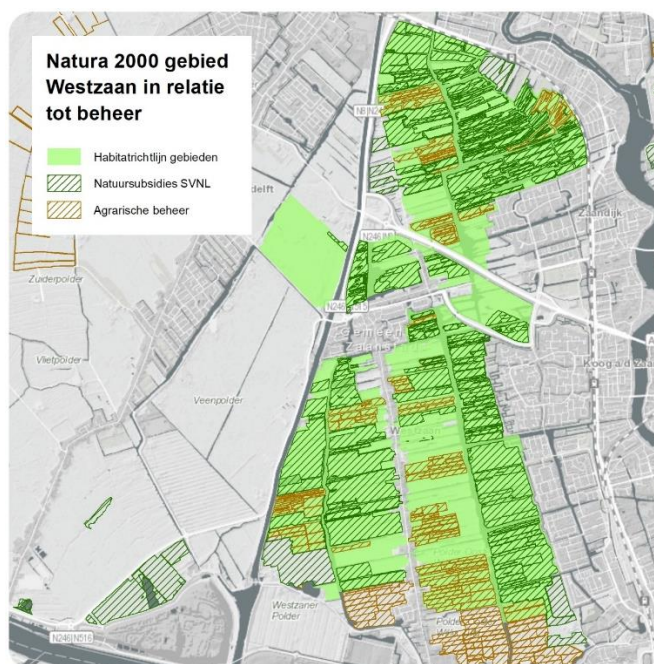
De land- en tuinbouw zijn belangrijke sectoren in de Noord-Hollandse economie. De Noord-Hollandse agrarische sector is sterk en levert hoge kwaliteit producten aan de nationale, Europese en mondiale markt. De agrarische sector wil verduurzamen en innoveren en investeert veel in onder andere milieu, waterkwaliteit en biodiversiteit.

De landbouw heeft de uitstoot van stikstof in de laatste jaren sterk teruggebracht. Toch heeft zij op dit moment nog steeds een aanzienlijk aandeel in de stikstofuitstoot en is zij de grootste landelijke uitstoter van ammoniak (88%). In Noord-Holland is de landbouw verantwoordelijk voor 35% van de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige gebieden. Dit wordt echter niet alleen veroorzaakt door de Noord-Hollandse agrariërs, maar in de 35% bevindt zich ook een deel van de stikstofdeken afkomstig uit andere provincies. Deze stikstofuitstoot is voornamelijk afkomstig van kunstmest en organische mest. De depositie van ammoniak heeft een grote invloed op de stikstofgevoelige natuur en moet daarom naar beneden worden gebracht.

De agrarische sector is zich ervan bewust dat zij een bijdrage moet leveren aan de stikstofreductie en is hier ook toe bereid. In het huidige debat over de korte en langere termijn oplossing maken zij zich echter zorgen over de wijze waarop deze reductie wordt bewerkstelligd. De oplossingsrichtingen roepen bij hen vooral vragen op over de ontwikkelingsmogelijkheden voor de toekomst. Welke verdienmodellen zijn er als een agrariër een grote investering moet doen of een deel van zijn vee moet afstoten om te extensiveren? Wie gaat het landschap beheren, als boerderijen her en der worden opgekocht? Blijft het landelijk gebied dan nog leefbaar? En kan de agrarische sector een vitale, toekomstbestendige sector blijven, als productierechten en stikstofrechten worden afgeroomd en niet meer beschikbaar komen voor andere bedrijven?

In de verkenning naar een bijdrage aan de stikstofreductie door de landbouw zijn de drie P's van duurzaamheid – People, Planet en Profit – daarom het uitgangspunt. Een goede balans tussen ruimtelijke, economische, ecologische en sociale impact is van belang voor een toekomstbestendige agrarische sector. Agrariërs zijn bovendien één van de schakels in een lange keten van zaadje tot consument. Anders produceren is niet alleen een taak van de boer, maar alle schakels in de keten zullen hier een bijdrage aan moeten leveren.

De agrarische sector is niet alleen onderdeel van het probleem, maar ook onderdeel van de oplossing. Boeren hebben bijvoorbeeld een belangrijke rol in de natuurgebieden. Zij dragen veel bij aan het beheer van natuur, als natuurbeheerder (waarbij het natuurbeheer de hoofdtaak is) en bij het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer (agrarische ondernemers die maatregelen nemen op en rond hun bedrijf ten gunste van natuur en landschap, ontvangen hiervoor een vergoeding).



Figuur 10: arceringen geven alle gebieden in Polder Westzaan weer waar boeren een rol spelen in het natuurbeheer.

4.2 Reductiemaatregelen in de landbouw

Zowel in de Kamerbrief van 24 april 2020 over de Structurele aanpak stikstof als in het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek wordt een onderscheid gemaakt tussen generieke maatregelen in de landbouw en gebiedspecifieke maatregelen. De generieke maatregelen, zoals een subsidie voor stalinnovaties en moderniseren van het mestbeleid, zijn de verantwoordelijkheid van het Rijk. De gebiedspecifieke maatregelen, die ook betrekking hebben op piekbelasters², worden uitgevoerd door de provincie. Het terugdringen van de lokale depositie van ammoniak uit de landbouw vraagt om maatwerk, gericht op bedrijven in en rond natuurgebieden, dit vergt een regionale regie.

Het Adviescollege pleit voor een aanpak die ‘recht doet aan de afstand tot de natuurgebieden’. Hoe kleiner de afstand, hoe hoger de depositie bij een gelijkblijvende emissie. Het is daarom van groot belang om de emissie van stikstof in en rondom Natura 2000-gebieden naar beneden te brengen. Maar ook in gebieden daarbuiten kan een reductie van emissie leiden tot winst voor de natuur.

Ruimtelijke instrumenten

De Adviescommissie Stikstofproblematiek (Commissie Remkes) ziet in haar advies het ruimtelijk beleid als een belangrijk instrument om stikstofdepositie verder terug te brengen. Op provinciaal niveau wordt verkend welke ruimtelijke instrumenten kunnen worden ingezet om de doelstelling - terugdringen van stikstofdepositie in de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden - dichterbij te brengen. Het ruimtelijk vastleggen van gebieden die passen bij de doelstellingen in het gebied (‘zoneren’ van gebieden rond Natura 2000 bijvoorbeeld) behoort tot de opties. In samenwerking met de agrarische sector wordt verkend hoe ruimtelijke instrumenten bijdragen aan het terugdringen van stikstofemissie en het verder verduurzamen van de landbouw.

² Het Rijk definieert piekbelasters als ‘veehouderijen met een relatief grote depositie op het nabij gelegen Natura 2000-gebied’. Daarnaast kennen we piekbelasters in de industrie, deze bedrijven kennen een grote emissie van stikstof.

Generieke landelijke instrumenten

Het Rijk heeft een aantal generieke maatregelen aangekondigd, die een goede bijdrage gaan leveren aan het behalen van de doelstelling. Deze instrumenten worden ook gebruikt in de Gebiedsgerichte Aanpak. Voor agrariërs die hun bedrijf willen stoppen, zijn er financiële middelen beschikbaar in een gerichte opkoopregeling en een beëindigingsregeling. Tevens worden subsidieregelingen opgesteld voor het verduurzamen van stallen, voor coaching en opleidingen, regiobijeenkomsten, een omschakelfonds voor boeren die willen extensiveren of omschakelen naar kringlooplandbouw en het steunen van proefbedrijven die maatregelen gaan uittesten. Deze instrumenten sluiten naar verwachting aan op provinciaal beleid, zoals de transitieacademie en coaching van agrariërs uit het coalitieakkoord.

4.2.1 Maatregelen in en rondom Natura 2000-gebieden Noord-Holland

In en rondom de Natura 2000-gebieden wordt bekeken welke maximale depositie past bij een goed beheer van de gronden in Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld depositie van begrazing door vee dat nodig is voor beheer van de natuur. De doelstelling is om de depositie zo ver mogelijk terug te brengen tot dit niveau. Hierbij wordt in ogenschouw genomen welke reductie maximaal haalbaar is, gezien de aard en omstandigheden van de omliggende bedrijven. Er zijn verschillende routes mogelijk om de depositie terug te brengen naar het maximaal haalbare niveau. Te denken valt aan diverse maatregelen, zoals:

- Verplaatsing van een bedrijf naar een andere locatie;
- Extensiveren van de bedrijfsvoering (terugbrengen van de veestapel op lokale schaal), bijvoorbeeld door het ontplooiën van nevenactiviteiten of een ander bedrijfsmodel;
- Innovatieve oplossingen (bijvoorbeeld stalsysteem, uitrijden of opslag van mest);
- Bedrijfsbeëindiging.

De maatregelen die genomen worden, zijn afhankelijk van de bedrijfsvoering van een bedrijf, de wensen van de agrariër en de mogelijkheden voor een goed toekomstig verdienmodel. Dit vraagt per bedrijf maatwerk en een integrale benadering. Ook omdat de maatregelen effect sorteren op andere provinciale doelstellingen (bijvoorbeeld voor een goede leefomgeving, waterkwaliteit), nabijgelegen bedrijven of gebieden. Gezamenlijk met de agrariërs in de gebieden moet verkend worden welke opties mogelijk en haalbaar zijn, maar ook wat de meest efficiënte benadering is. Op de ene plek zal amoveren van de emissie de beste oplossing zijn, terwijl elders innovatieve technieken resulteren in een hogere stikstofreductie en lagere kosten. Ook dat is maatwerk.

4.2.2 Maatregelen in overige delen van Noord-Holland

Zoals het Adviescollege Stikstofproblematiek in haar advies 'maatwerk in ruimtelijke inrichting' aangeeft, is het terugdringen van stikstofverliezen mogelijk door de landbouwpraktijk aan te passen aan de condities van de bodem: 'de goede landbouw op de goede gronden'. Samen met agrarische sector wordt voor Noord-Holland een toekomstverkenning gemaakt welke gronden op de langere termijn minder geschikt zijn voor intensieve landbouwpraktijk. Te denken valt aan gebieden die onderhavig zijn aan verzilting of bodemdaling. Hiermee wordt duidelijk hoe de landbouwpraktijk in de toekomst aangepast wordt aan de veranderende omstandigheden, met daarmee oog voor een integrale aanpak voor verduurzaming van de landbouw.

4.3 Integraliteit van de opgave in het landelijk gebied

In het landelijk gebied komen veel dossiers samen, die van belang zijn voor de provincie en haar partners. Het gaat dan om verschillende aspecten van de natuur (onder andere NNN-realiseren, bodemdaling, biodiversiteit, waterkwaliteit, de toekomstige watervraag, et cetera), impact op de regionale economie (toekomstperspectief van de agrarische sector) en de omgevingskwaliteit. Per gebied is een integrale visie voor de lange termijn nodig: Hoe zouden de gebieden er uit moeten komen te zien in bijvoorbeeld 2030?

Beleid op andere dossiers kan een indirecte bijdrage leveren aan het terugdringen van stikstofemissie. De nog op te stellen Voedselvisie zet bijvoorbeeld in op een transitie van de landbouw en een duurzamer voedselsysteem. In de huidige opzet van de gebiedsprocessen NNN en stikstof (waaronder ook de gebiedsgerichte aanpak) wordt de integraliteit geborgd door een programma aansturing (1 projectleider) voor de verschillende inhoudelijke opgaven in één gebied.

Voorbeeld: integrale afweging in veenweidegebieden

In veenweidegebieden komen verschillende opgaven samen: klimaat, bodemdaling en Natura 2000-doelstellingen (onder andere stikstof). Indien dit integraal wordt aangepakt, kunnen de maatregelen versterkend werken in alle opgaven. Zo leidt een hogere waterstand in veenweidegebieden tot terugdringen van bodemdaling, verminderde uitstoot van methaan en ammoniak indien men extensiever gaat boeren of overgaat op natte landbouw. Er wordt gekozen om op deze gebieden in te zetten en daarmee doelen te stapelen, met oog voor de economische effecten.

4.4 Stikstofreductie door versnellen NNN-realisatie

In en rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden combineert de provincie de gebiedsgerichte aanpak stikstof met de realisatie van de NNN. De gebiedsgerichte aanpak is dan ook opgenomen in het Regie bureau NNN. Het realiseren van de NNN heeft reeds op korte termijn een gunstig effect op de Natura 2000-gebieden onder meer door de stikstofreductie, omdat:

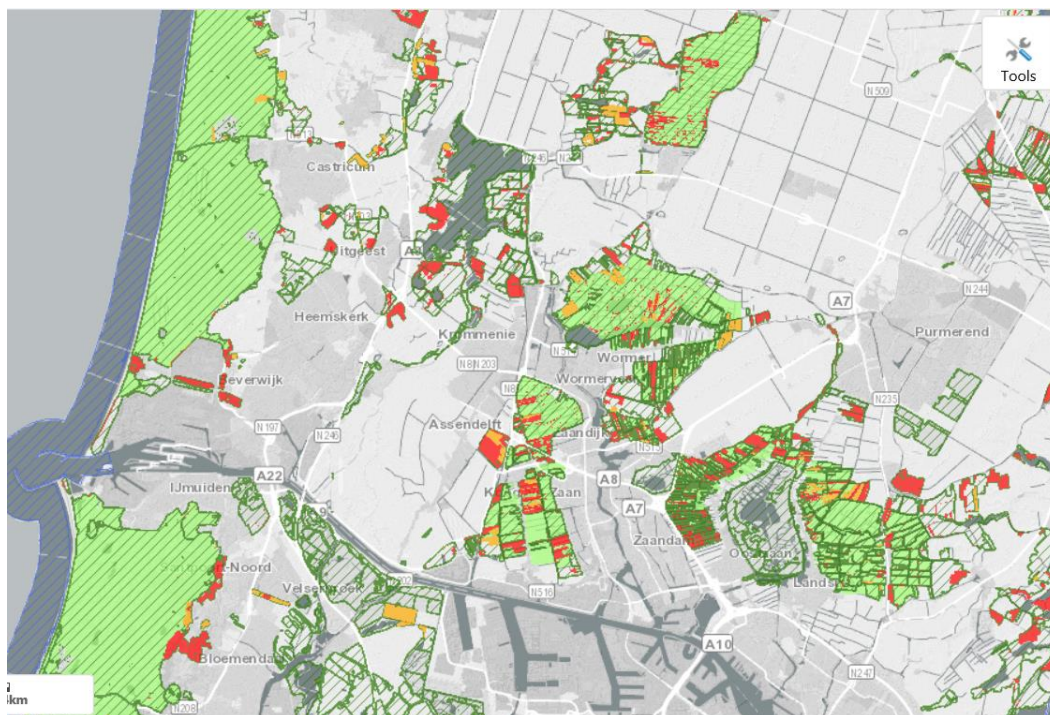
1. Het toevoegen van meer percelen natuurgrond en natuurverbindingen de natuur in de Natura 2000-gebieden versterkt;
2. Bij het realiseren van het NNN vaak agrarische percelen worden omgezet naar natuurpercelen. Op die manier zorgt de NNN-realisatie voor lagere stikstofemissies door extensivering, opkoop of verplaatsing van veehouderijen. Dit reduceert de stikstofneerslag in de Natura 2000-gebieden;
3. Bij NNN-realisatie het beheer van de gronden ingeregeld wordt, bijvoorbeeld als natuurbeheer door agrariërs of natuurinclusieve landbouw³. Dit geldt ook voor de NNN-gronden die in Natura 2000-gebieden moeten worden gerealiseerd.

Andersom heeft de stikstofreductie aanpak een gunstig effect op het realiseren van de natuur in de NNN, omdat het verminderen van stikstofemissie ook de stikstofdepositie op NNN-gronden verlaagd, waardoor de natuur in deze gebieden robuuster wordt.

Voor de afronding van het NNN wordt bij Eerste begrotingswijziging aan de Staten voorgesteld om voor deze coalitieperiode een budget van € 43 miljoen beschikbaar te stellen, waarmee mede op basis van volledige schadeloosstelling gronden voor het NNN beschikbaar moeten komen. Deze middelen kunnen worden ingezet voor locaties waar zowel de NNN als de Stikstofopgave een rol speelt. Hiernaast wordt gekeken naar koppeling met andere middelen zoals die voor bodemdaling mogelijk zijn. De provincie zet zich in voor het zo effectief mogelijk benutten van alle huidige begrote provinciale middelen en dragen zorg voor het zo efficiënt en effectief mogelijk

³ Natuurinclusieve landbouw is een ecologisch houdbare vorm van voedselproductie. Het maakt gebruik van de natuur op, om en onder het bedrijf (het 'natuurlijk kapitaal'), versterkt de biodiversiteit op en rond het boerenland en belast de natuur zo min mogelijk. Verschil tussen natuurbeheer en natuurinclusieve landbouw: bij natuurbeheer is natuurbeheer het primaire doel en agrarische productie een nevendoeel en terwijl bij natuurinclusieve landbouw agrarische productie het primaire doel is waarbij de boer gebruik maakt van de natuur (bodem, plaagbeheer) voor de agrarische productie.

inzetten van Rijksmiddelen zonder hier zelf aanvullend budget voor specifieke bronmaatregelen aan toe te voegen.



Figuur 11: Kaart van de te realiseren NNN in een deel van de provincie Noord-Holland. Met rood zijn de nog te realiseren percelen weergegeven.

4.5 Uitvoeringsprogramma Natuur

In het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek heeft de minister van LNV voor de komende tien jaar in totaal bijna € 5 miljard beschikbaar gesteld voor enerzijds bronmaatregelen (€ 2 miljard) en anderzijds natuurherstelmaatregelen voor overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (€ 2,84 miljard). Over de inzet van dit laatste bedrag worden begin 2021, binnen de kaders van dit Uitvoeringsprogramma Natuur, concrete afspraken gemaakt tussen de minister en de afzonderlijke provincies.

Doel van Uitvoeringsprogramma Natuur is om de kwaliteit van met name de voor stikstof gevoelige habitats en soorten op het gewenste niveau te brengen. Ofwel, in Natura 2000-terminen: 'in een gunstige staat van instandhouding'. Het Uitvoeringsprogramma moet leiden tot een substantiële kwaliteitsverbetering in de Natura 2000-gebieden. Onderdeel van de afspraken die nu gemaakt worden is dat de extra middelen worden ingezet voor extra maatregelen ten opzichte van de eerdere decentralisatieafspraken uit het Natuurpact (2013). Het Uitvoeringsprogramma bevat tevens een gezamenlijk monitorings- en evaluatieparagraaf.

Het is niet mogelijk om nu al in detail aan te geven welke maatregelen de komende tien jaar het beste genomen kunnen worden; dat moet onder meer nog blijken uit de gebiedsgerichte aanpak stikstof, die is gestart. Ook speelt op dit moment een landelijk traject voor de herziening van de Natura 2000-doelensystematiek, dat daarop invloed kan hebben. Daarom is gekozen voor een gefaseerde uitvoering. Eerst worden, naar verwachting begin 2021, per provincie afspraken met de minister van LNV gemaakt over maatregelen voor de komende drie jaar. Deze drie jaar worden dan benut om een scherper beeld te krijgen van de noodzakelijke maatregelen voor de volgende zeven jaar. In Noord-Holland komt dat neer op € 30 tot 60 miljoen (5 tot 10% van het totaal). Dat is een aanzienlijke bedrag en vormt een belangrijke impuls en financieringsbron voor onze gebiedsgerichte aanpak stikstof.

Naast het programma Natuur lopen ook de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Natuurpact, inclusief financiële afspraken, door. Met de middelen die hieruit voortvloeien worden, aanvullend op de in het Programma Natuur opgenomen maatregelen, Natura 2000-herstelmaatregelen gevoerd.

Als basis voor het uitwerken van de doelen, de knelpunten en de benodigde herstelmaatregelen gelden de vastgestelde Natura 2000-beheerplannen. In aanvulling op deze beheerplannen wordt per Natura 2000 gebied een Natura 2000-gebiedsanalyse uitgevoerd. Hieruit moet blijken welke maatregelen momenteel het beste zijn voor het behalen van de Natura 2000-doelen en of deze ook opgenomen moeten worden in de geldende Natura 2000-beheerplannen.

4.5.1 Natura 2000-beheerplannen

In de vastgestelde Natura 2000-beheerplannen zijn maatregelen vastgesteld welke nodig zijn voor het behalen van de voor dat gebied geldende Natura 2000-doelen. In het kader van het Programma Natura 2000-herstelmaatregelen (waarvan de PAS-herstelmaatregelen onderdeel waren) zijn de afgelopen jaren veel maatregelen uitgevoerd. De provincie gaat zich de komende jaren inzetten om de nog resterende maatregelen ook uit te voeren. De geformuleerde maatregelen kunnen ingedeeld worden in:

1. Effectgerichte maatregelen (bijvoorbeeld maaien, plaggen, begrazen)
2. Systeemgerichte maatregelen (bijvoorbeeld verbetering hydrologie of re-dynamiseren duinen).

Hierbij richt de tweede categorie zich op het herstellen van natuurlijke systemen waardoor, na uitvoering van de maatregel, een meer natuurlijke balans ontstaat waarbij de natuurwaarden natuurlijker in stand kunnen blijven. Idealiter neemt op langere termijn, als ook de stikstof depositie in de gebieden af neemt, de hoeveelheid maatregelen die uit de eerste categorie doorgevoerd moeten worden af. Dit komt de duurzame instandhouding van de natuur en de rust in de gebieden ten goede en wordt door de provincie beschouwd als de meest effectieve en efficiënte aanpak. De provincie zal blijven inzetten op de uitvoering van de herstelmaatregelen en heeft daarbij de voorkeur voor de systeemgerichte maatregelen.

In een aantal Natura 2000-gebieden eindigt de looptijd van het beheerplan in de komende jaren. In deze gebieden wordt een evaluatie uitgevoerd, op basis waarvan nieuwe besluitvorming over deze beheerplannen kan plaatsvinden. In de gebieden waar de beheerplannen nog langere tijd van kracht zijn (o.a. de duingebieden) zal, in aanvulling op deze beheerplannen, per gebied een inhoudelijke analyse worden uitgevoerd om te na te gaan/te controleren of de maatregelen nog actueel zijn.

Hoofdstuk 5. Focus op taken en invloed

Om effectief te zijn in het stikstofdossier en met de beschikbare capaciteit en middelen zoveel mogelijk impact te behalen is een scherp inzicht in taken en invloed van belang.

Taken zijn zaken die onder de directe verantwoordelijkheid van de provincie vallen, bijvoorbeeld omdat zij in een wettelijke plicht zijn verankerd. De wettelijke context geeft de provincie de mogelijkheden (en soms de plicht) om te handelen en de verantwoording om dit te doen. Voorbeelden van Taken zijn opgaven ten behoeve van de bescherming van natuur in het kader van de Wnb en het stellen van kaders voor ruimtelijke ontwikkeling. Onder Taken worden in deze context ook bevoegdheden geschaard. De provincie heeft geen keus in het wel of niet uitvoeren van haar taken. Door een combinatie met beïnvloeding te zoeken kan de uitvoering van haar wel effectiever en efficiënter worden.

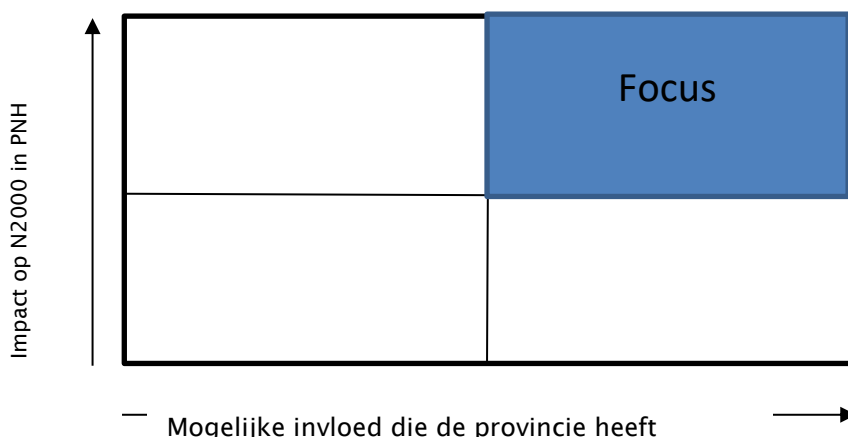
Invloed is wanneer de provincie geen taak heeft, maar wel een belang bij een bepaald thema én de mogelijkheid om de richting van beslissingen te beïnvloeden door visie, kennis en ervaring in te brengen. Voorbeelden zijn het beïnvloeden van de ontwikkeling en inzet van het rijksinstrumentarium of stimuleren van innovatie bij bedrijven. Ook op maatregelen die bijdragen aan reductie van stikstofdepositie waar de provincie niet over gaat, kan de provincie wel invloed kan uitoefenen. Voorbeeld hiervan is de beïnvloeding van de Rijksmaatregelen via interprovinciaal overleg (IPO) of de lijn van belangenorganisaties. De provincie kan verder ook nog maatregelen beïnvloeden die gemeentes, waterschappen, terreinbeherende organisaties (tbo's) of bedrijven kunnen nemen. Zo heeft de provincie met de Omgevingsverordening indirect invloed op het ruimtelijk beleid van de gemeenten.

De provincie moet keuzes maken waar zij haar tijd en energie op in zet. Elk van bovengenoemde belanghebbende organisaties is bezig met een breed scala aan beleidsontwikkelingen dat met stikstof te maken heeft. Op de hoogte blijven van en invloed uitoefenen op al deze aspecten is zeer tijdsintensief en niet altijd even effectief.

Per aspect stelt de provincie zichzelf twee vragen:

- a. In hoeverre heeft het aspect invloed op de Natura 2000-gebieden in Noord-Holland?
- b. Wat is de mogelijke invloed die de provincie kan hebben op het aspect?

De provincie legt haar focus op aspecten die hoog scoren op beide vragen (figuur 8). Aspecten die lager scoren worden minder intensief gevolgd. Voor dit soort aspecten sluit zij aan bij andere belanghebbenden. Zo kunnen ook andere provincies Rijksregelgeving beïnvloeden, wanneer Noord-Holland geen specifiek belang heeft. Deze afweging kan alleen gemaakt worden, wanneer de provincie zich bewust is hoe haar belangen zich verhouden tot de belangen van andere provincies.



Figuur 12: De mate van invloed die de provincie kan hebben zal verschillen per maatregel. Ook wordt van sommige maatregelen relatief meer impact verwacht op Natura 2000-gebieden in Noord-Holland dan andere.

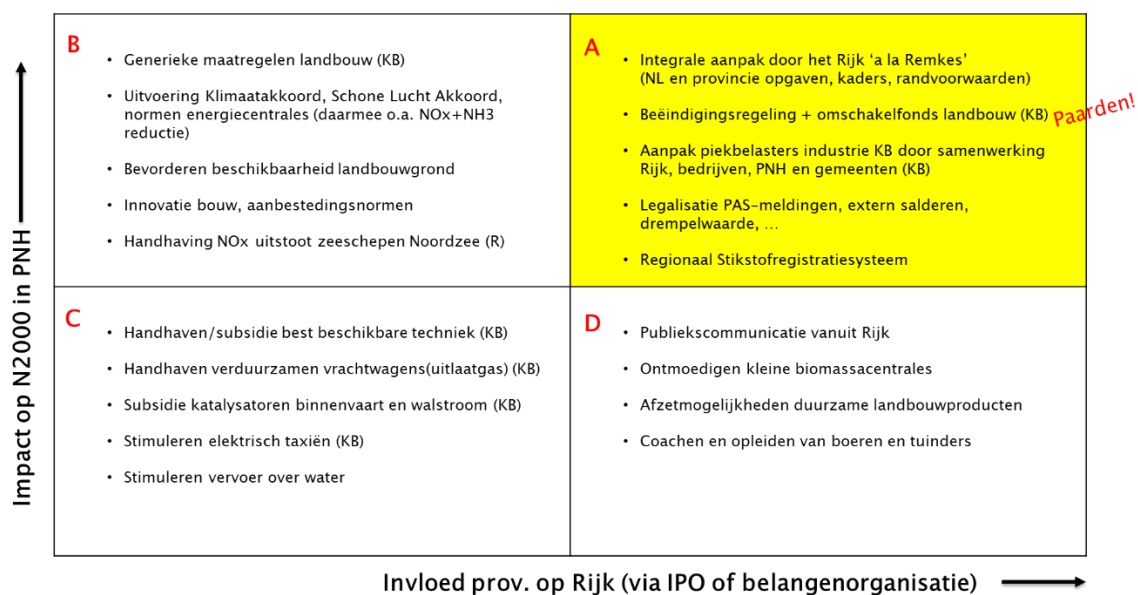
5.1 Invloed aanwenden voor het landbouwdossier

De provincie geeft het Rijk input over de inhoud van de door het Rijk gecreëerde:

- beëindigingsregeling voor boeren die willen stoppen;
- Regeling Agrarische Bedrijfsadviesing en Scholing waarin stikstofemissiereductie een prioritair thema is;
- omschakelfonds landbouw dat boeren helpt te extensiveren of om te schakelen naar een andere bedrijfsvoering.

Een voorbeeld van een onderdeel van het stikstofdossier waar wij onze invloed kunnen inzetten is dat in Noord-Holland relatief weinig intensieve veehouderij is, maar er is wel een redelijk groot aandeel aan rundveehouderij. Verder liggen er in Noord-Holland maneges en paardenhouderijen in of tegen Natura 2000-gebieden. Het is daarmee voor een stikstofdepositiereductie Noord-Holland bevorderlijk dat regelingen voor agrarische bedrijven ook toegankelijk zijn voor maneges en paardenhouderijen.

Daarnaast praat de provincie via het IPO mee over de voorwaarden voor legalisatie van PAS-meldingen, dat wil zeggen activiteiten die onder het PAS door het doen van een melding vrijgesteld waren van een vergunningplicht, maar die dat niet meer zijn sinds dat het PAS als onvoldoende is beoordeeld door de Raad van State. Dit gaat ook op voor vrijstellingen in het oude regiem en onvergunde activiteiten, die nu vergunningsplichtig zijn geworden.



Figuur 13: De mate van invloed die de provincie kan hebben zal verschillen per maatregel. KB = Kamerbrief 24 juni, R = Advies Commissie Remkes.

5.2 Invloed aanwenden voor het industriedossier

De provincie helpt met haar gebiedskennis over de industrie het Rijk bij het realiseren van additionele stikstofreductie. Het gaat het om kennis over wie de piekbelasters in de industrie zijn, hoeveel stikstof deze uitstoten in vergelijking met soortgelijke bedrijven elders en over reeds gemaakte andere afspraken van met deze piekbelasters.

Specifiek voor de Noord-Hollandse situatie richt de provincie haar invloed aan om de NH₃ uitstoot door de industrie verankert te krijgen in de generieke stikstofreductiemaatregelen van het Rijk. Over het algemeen stoot de industrie voornamelijk NO_x uit en slechts een deel NH₃. In Noord-Holland zijn er enkele piekbelasters in de industrie die naast NO_x ook een behoorlijke hoeveelheid NH₃ uitstoten, waarbij er zelfs één piekbelaster is die juist veel meer NH₃ dan NO_x uitstoot.

Daarnaast spreekt de provincie met verschillende bedrijven over energietransitie naar duurzame energie. Deze transitie zorgt eveneens voor reductie van NO_x én NH₃ emissie. In deze gesprekken zal de provincie de urgentie duiden van reductie van emissie van NO_x en NH₃ en deze bedrijven aansporen tot (verdere) reductie.

5.3 Balans in maatregelen

Het stikstofdossier kent vele beleidsinvulhoeken, facetten, actoren en belanghebbenden. Er zijn veel knoppen waaraan de provincie (alleen of in samenwerking) kan draaien. Bovendien heeft actie op het ene punt vrijwel altijd invloed op andere deelaspecten en op andere dossiers die van belang zijn voor de provincie. Het draaien aan knoppen is het zoeken naar balans dan wel het voorkomen van onevenwichtigheid.

Bij het treffen van maatregelen is het van belang om het effect op het totaal in de gaten te houden. Expertise en maatregelen op alle deelaspecten van het dossier zijn nodig. Voorbeelden van hoe nauw dit luistert en hoe maatregelen een positief en gelijktijdig ook negatief effect kunnen hebben zijn in het onderstaande kader weergegeven.

Voorbeelden neveneffecten maatregelen

Negatief effect op lokaal niveau

De snelheidsverlaging die het Rijk doorvoerde op de landelijke snelwegen, bedoeld om stikstofreductie te bewerkstelligen om daarmee de woningbouw op gang te brengen, had een negatief effect op de verkeerssituatie rondom Zaanstad. Hierdoor ontstond geen extra stikstofruimte maar nam de depositie op Polder Westzaan en het Ilperveld toe. De oorzaak daarvan was dat bij het knippen in een systeem de keuzes voor routes wijzigt. Verkeer kiest anders met dit effect tot gevolg.

Verrommeling

Uitkoop van landbouwbedrijven levert een reductie van stikstofemissie op en ontwikkelruimte voor ruimtelijk economische activiteiten. Bij een ongerichte uitkoop van landbouwbedrijven kunnen bedrijfsgebouwen niet exploiteerbaar achterblijven en kan het landschap verrommelen, ondernemersruimte lekt weg en noodzakelijk beheer van het landschap komt in de knel. De rol van de sector in de economie, voedselvoorziening en natuurbeheer vraagt om balans.

Extensivering gunstig effect op NNN

Extensivering van stikstof-veroorzakende activiteiten in het kader van realisatie van de NNN heeft een gunstig effect op de stikstofuitstoot in (de buurt van) natuurgebieden.

Van belang is ook de aandacht voor de stikstofproblematiek in andere dossiers binnen de provincie. Het denken in varianten die zowel bijdragen aan de dossier eigen doelstellingen als aan doelstellingen van het stikstofdossier is cruciaal. Dossiers waar dit zeker voor geldt zijn de provinciale inspanningen op het gebied van klimaat, schone lucht, energietransitie en circulaire economie/duurzaamheid.

5.4 Balans bij vergunningverlening

De provincie heeft directe invloed op de activiteiten die binnen de provincie worden toegestaan vanwege haar rol als vergunningverlener op basis van de Wnb. In het kader van de stikstofaanpak is het zaak, binnen de mogelijkheden van de wet, beleid en instrumenten voor vergunningverlening te ontwikkelen. Instrumenten die enerzijds de natuurdoelen niet in gevaar brengen en anderzijds ruimte bieden voor ruimtelijk economische ontwikkelingen passend binnen de visie van de provincie.

De afgelopen maanden zijn hiervoor in interprovinciaal verband instrumenten (toolkit) ontwikkeld. Daarbij is steeds afgewogen dat het instrument recht doet aan de doelstellingen van de Wnb en de achterliggende Europese richtlijnen en daarmee juridisch verdedigbaar moet zijn.

In de "Toolkit" zijn tot op heden mogelijkheden opgenomen voor het intern salderen, waarbij vrijkomende stikstofdepositie als gevolg van het beëindigen van een activiteit ingezet kan worden voor een nieuwe ontwikkeling op diezelfde locatie. Daarnaast kunnen initiatiefnemers gebruik maken van extern salderen, waarbij vrijgekomen ruimte van een andere locatie (deels) kan worden ingezet voor een nieuwe ontwikkeling met effecten op hetzelfde natuurgebied. De tijdelijke variant daarvan is het tijdelijk verleen van ruimte door het ene bedrijf aan het andere. De provincie zal de vigerende beleidsregel aanpassen voor extern salderen met productierechten en verleen overeenkomstig de in het IPO verband afgestemde tekst.

Daarnaast is de mogelijkheid gecreëerd om voor de vergunningverlening gebruik te maken van stikstofruimte als gevolg van bronmaatregelen, die is opgenomen in een stikstofregistratiesysteem. Een vergelijkbaar systeem op regionaal niveau, waarin vrijgevallen

ruimte kan worden “bewaard” en later uitgegeven, is in ontwikkeling. De behoefte aan stikstofruimte is groter dan de vrijgemaakte en vrijgevallen stikstofruimte als gevolg van bronmaatregelen. Het opstellen van beleidsregels voor de toekenning van vrijgevallen en vrijgekomen ruimte moet ervoor zorgen dat stikstofruimte ingezet wordt voor ontwikkelingen die in lijn zijn met provinciaal beleid.

Een toekenningsvoorstel met betrekking tot de volgende sectoren wordt uitgewerkt:

- Woningbouw;
- Energietransitie, circulaire economie, klimaatadaptatie;
- Natuurontwikkelingen;
- Mobiliteit;
- Overig.

Op basis van de provinciale woningbouw- en infraplanning, kan een (tijdelijke) stikstofdepositiebehoefte wordt bepaald zodat een reservering gemaakt kan worden.

De instrumenten in de “Toolkit” zijn cruciaal in de periode voordat natuurherstel heeft plaatsgevonden. Wanneer in de meeste gebieden stikstofreductie heeft plaatsgevonden en de natuur veerkracht heeft om enige stikstofdepositie op te vangen, is de noodzaak voor deze instrumenten naar verwachting verdwenen.

De drie belangrijkste toolkit instrumenten zijn:

- Intern salderen; vrijkomende stikstofdepositie als gevolg van het beëindigen van een activiteit inzetten voor een nieuwe ontwikkeling op diezelfde locatie.
- Extern salderen; vrijgekomen stikstofdepositie ruimte van een andere locatie (deels) inzetten voor een nieuwe ontwikkeling met effecten op hetzelfde natuurgebied.
- Verleasen: de tijdelijke variant van extern salderen. Voor een tijdelijke periode stikstofruimte van het ene bedrijf beschikbaar stellen aan het andere bedrijf.

Hoofdstuk 6. Koppeling met andere dossiers en portefeuilles

Het stikstofdossier raakt op verschillende niveaus binnen de provincie vele andere dossiers. Hierbij kunnen dossiers vanuit hun eigen kernopgave een positieve invloed hebben op de stikstofreductie en natuurverbetering zoals het dossier “schone luchtakkoord”. Daarnaast zijn er ook dossiers waarbij de verhoudingen wat complexer zijn. Zoals in de dossiers over de gezonde landbouwsector en de woningbouw. Wat betekent het voor de uitvoerbaarheid van deze dossiers als er een “plus” voor de stikstofreductie op wordt gezet.

Bij dossiers in de laatste categorie is het de kunst om ook “met een stikstofbril” naar de opgave en de eventuele oplossingen te kijken. Op die manier worden opties meegenomen die vanuit het dossier zelf af zouden vallen. Indien blijkt dat impact van een optie op het stikstofdossier heel groot is kan er vanuit de brede afweging toch een andere keuze worden gemaakt. In de laatste categorie vallen ook dossiers zoals de bodemdaling en de Kaderrichtlijn water.

De noodzaak om de brede afweging te maken in het kader van het stikstofdossier, bepaald dat bij alle integrale afwegingen die het college maakt gekeken wordt naar de impact op stikstofreductie en natuurverbetering.