

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
T.a.v. mevrouw C. van der Wal-Zeggelink
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		LG 11670/2024	7 maart 2024
onderwerp			
Interprovinciale zienswijze op het Ontwerp-Nationaal Programma Landelijk Gebied			

Geachte mevrouw Van der Wal,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het Ontwerp-Nationaal Programma Landelijk Gebied (Ontwerp-NPLG) dat van 16 januari tot en met 26 februari 2024 ter inzage ligt. Graag delen wij u onze zienswijze over deze ontwerp-versie.

Alvorens in te gaan op onze zienswijze spreken wij waardering uit voor de uitwerking van het NPLG. Wij bedanken u voor de mogelijkheden om inbreng te leveren in het voortraject van het ontwerp-NPLG. Het is een cruciaal onderdeel van het samenspel van Rijk en provincies bij het realiseren van de grote opgaven in het landelijke gebied. Provincies hebben daarbij niet alleen te maken met doelbereik, maar ook met de leefbaarheid van het landelijk gebied en het perspectief voor de agrarische sector. Wij bezien dit Ontwerp-NPLG ook vanuit dat samenspel.

De provincies willen hun rol pakken bij de uitvoering van deze opgaven. Daarvoor moeten wel de juiste condities worden geboden. Wij vinden het daarom noodzakelijk dat er sprake is van de duidelijkheid over de eigen rol die het Rijk pakt, dat er goede wederkerige afspraken worden gemaakt tussen provincies en rijk over hun rolinvulling, en dat het ontwikkelperspectief van de landbouw nadrukkelijker onderdeel wordt van de aanpak van het landelijke gebied. In deze zienswijze werken we die punten nader uit. Deze zienswijze is opgebouwd in drie onderdelen. In deze zienswijze gaan wij in op:

- I. Positie van provincies ten opzichte van het NPLG;**
- II. Risico's die voortvloeien uit de complexiteit van het NPLG;**
- III. De haalbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van het NPLG.**

Deze drie onderdelen bevatten aandachtspunten die gelden voor de 12 provincies gezamenlijk. Aansluitend hierop gaan we apart in op separate aandachtspunten van provincies. Deze maken integraal onderdeel uit van deze zienswijze en wij verzoeken u deze ook als zodanig te behandelen.

Inlichtingen bij : Olivia de Jong
Email : odjong@ipo.nl
Bijlagen : 1

I. Positie provincies ten aanzien van het NPLG

Het NPLG is een programma onder de omgevingswet en is alleen bindend voor het Rijk. Dat betekent dat het NPLG in eerste instantie inzichtelijk moet maken welke doelen het Rijk nastreeft, welke structurerende keuzes het Rijk daarvoor wenst te maken en welke middelen en instrumenten het Rijk daartoe in wil zetten. Daarmee is het NPLG niet direct bindend voor provincies.

Als belangrijke pijler ziet u dat veel van de opgaven voor natuur, water en klimaat gebiedsgericht gerealiseerd moet worden. Het Rijk ziet daarom een belangrijke rol voor provincies bij de realisatie van deze opgave. Provincies nemen hierin regie op het gebiedsproces en pakken hun rol.

Provincies herkennen deze rol. Wij onderschrijven de urgentie en noodzaak om aan de slag te gaan met de vastgestelde opgaven voor natuurherstel, water en klimaat. Om met partners gerichte oplossingen te vinden is het gebiedsgerichte niveau het juiste niveau. Provincies kunnen deze rol alleen oppakken wanneer zij zicht hebben op de inzet van het Rijk. Dit geldt zowel voor de Rijksinzet op het nationale niveau, als op het gebiedsniveau. Bij het gebiedsniveau gaat het om duidelijkheid over beschikbaarstelling van middelen, instrumenten, monitoringssystemen en om het bieden van beleidsruimte.

Met de onzekerheid over de eigen inzet van het Rijk op generieke maatregelen, het ontbreken van een ontwikkelperspectief voor de agrarische sector, en de onzekerheden die er bestaan rondom het transitiefonds landelijk gebied biedt dit ontwerp-NPLG die gevraagde duidelijkheid nog niet. Het ontwerp-NPLG legt sterk de nadruk op de gebiedsgerichte invulling, maar brengt te weinig in beeld welke inzet het Rijk wanneer zelf gaat leveren op de NPLG-opgaven.

Daarbij merken we op dat wij niet weg lopen voor de noodzaak om te werken aan de opgaven in het landelijk gebied. Wij spannen ons in om bestuurlijke afspraken na te komen, de wetgeving te eerbiedigen én we hechten eraan dat we hierbij elkaars rollen en verantwoordelijkheden respecteren. Wij kunnen en willen geen verantwoordelijkheden nemen voor taken en bevoegdheden die bij het Rijk liggen. Wij zien het Rijk als partner vanuit haar systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid op het gebied van natuur, stikstof, Kaderrichtlijn water en klimaat.

Daarbij is aandacht voor de landbouw noodzakelijk. Zonder iets af te doen aan de noodzaak om natuur en water in goede staat te brengen, vragen wij aandacht voor de grote ongerustheid in Nederland en elders in Europa over het toekomstperspectief van de landbouw en over de voedselvoorziening op lange termijn. Voedselzekerheid is een thema dat geadresseerd en grondig geanalyseerd moet worden. Dit vraagt om een visie op landbouw en ook op voedselvoorziening op nationaal en Europees niveau. Het is nu de tijd om in dialoog tot visie en oplossingen te komen; ook om polarisatie en verharding te voorkomen. Wij missen die notie in het voorliggende ontwerp-NPLG.

Met de genoemde onzekerheden over de inzet van het Rijk kunnen provincies geen definitieve gebiedsprogramma's vaststellen en uitvoeren. We verwachten dat het Rijk in het definitieve NPLG duidelijk aangeeft wat haar eigen inzet is en bovengenoemde onzekerheden wegneemt.

Provincies hechten eraan om heldere en langjarige bestuurlijke afspraken te maken. Dit kan in de vorm van een bestuursakkoord (interbestuurlijk). In onze propositie landelijk gebied¹ roepen wij het toekomstig kabinet ook op om zo'n bestuursakkoord op te stellen. Een definitief NPLG vormt een belangrijke aanleiding om te komen tot deze afspraken.

II Risico's door complexiteit van het NPLG

Met u constateren wij dat de opgaven in het landelijke gebied complex zijn, en dat integraliteit in de aanpak noodzakelijk is. Het NPLG biedt een analyse van de opgaven die provincies herkennen. Wel zien wij drie grote risico's die samenhangen met de complexiteit van het NPLG. Om die te beheersen willen we graag bestuurlijke afspraken maken.

1. Stapeling van beleid belemmert de uitvoering

In het ontwerp-NPLG zijn ruim 70 pagina's nodig om inzicht te geven in de doelen en de structurerende keuzes. Daarmee ontstaat het risico dat het NPLG vooral een stapeling van beleidsopgaven bevat, zonder duidelijke keuzes, en zonder dat daarin al enige integraliteit is aangebracht. We missen een uitvoeringsstrategie, die duidelijk maakt hoe we met conflicterende doelen en tegenstrijdige keuzes in gebieden om kunnen gaan.

Verwijzend naar het RLI-advies 'de uitvoering aan zet' is stapeling van beleid één van de grootste oorzaken van een falende uitvoeringspraktijk. De integratie van de 70 pagina's beleid en structurerende keuzen wordt overgelaten aan provincies. Daarbij gaat het ontwerp-NPLG er tegelijkertijd vanuit dat alle doelen van natuur, klimaat en water onontkoombaar gehaald zullen worden en ook nog eens in een zeer korte tijd. Een afwegingskader hoe met deze opgaven omgegaan kan worden wanneer tijd, fysieke ruimte, middelen of instrumentarium onvoldoende zijn ontbreekt.

In de uitvoeringspraktijk gaan zich vraagstukken aandienen die prioritering en fasering vragen. Wij verwachten van het Rijk hierop meer realisme en flexibiliteit ten aanzien van de uitvoering. Mede in het licht van de toetsing van nieuwe versies van de gebiedsprogramma's.

2. Geen integrale weging

Het tweede risico is dat de uitvoerbaarheid van het NPLG onder druk staat. Een integrale toets op de haalbaarheid van de NPLG-doelen en de bijbehorende structurerende keuzes ontbreekt. Zo kiest het ontwerp-NPLG er aan de ene kant voor om het omzetten van landbouwgrond naar andere functies in te perken, terwijl aan de andere kant vanwege verschillende andere doelen diezelfde landbouwgrond omgezet zou moeten worden naar andere functies (denk bijvoorbeeld aan natuur, woningbouw of energie-infrastructuur).

Wij ondersteunen dat in het NPLG structurerende keuzes gemaakt moeten worden, maar wel alleen als die ook integraal afgewogen kunnen worden. Als deze keuzes voldoende concreet zijn (ook in hun onderlinge samenhang) kunnen deze helpen om de doelstellingen te bereiken. Provincies hebben ruimte nodig voor maatwerk en flexibiliteit, waarbij het principe 'comply or explain' gevolgd kan worden. Een voorbeeld is de breedte van de beekdalen ("100 tot 250 meter") of de invulling van overgangsgebieden, waarbij provincies op basis van hun analyse uit willen werken hoe zij de structurerende keuzes integraal willen wegen.

¹ Handen uit de mouwen voor een toekomstbestendig landelijk gebied'. Aanbod van gezamenlijke provincies richting het volgend kabinet.

Daarnaast hebben wij ook hier de vraag wat het rijk gaat doen om de structurerende keuzes tot uitvoering te brengen. Het Rijk beschikt over instrumentarium, maar maakt niet duidelijk of en hoe het bereid is dit instrumentarium in te zetten.

3. De koppeling tussen NPLG en Nota Ruimte ontbreekt

Als derde risico zien we dat het Ontwerp-NPLG niet de gehele ontwikkelopgave bevat die in het landelijke gebied invulling moet krijgen. De opgaven van het NPLG maken onderdeel uit van een nieuwe Nota Ruimte. Een Nota Ruimte die mede gebaseerd en gevoed wordt vanuit de provinciale ruimtelijke voorstellen en daaruit voortvloeiende ruimtelijke arrangementen.

Uit de ruimtelijke voorstellen wordt duidelijk dat meer opgaven, met de bijbehorende ruimteclaims, hun plek in het landelijke gebied zullen vinden, zoals de opgaven voor woningbouw, de energie-infrastructuur of bereikbaarheid. Ook vanuit het oogpunt van Defensie wordt een groter beroep gedaan op het gebruik van de ruimte. Realisatie van al deze opgaven met behoud van leefbaarheid en kwaliteit van het landelijke gebied, is een enorme opgave. In het ontwerp-NPLG wordt dit echter grotendeels buiten beschouwing gelaten. Wij vragen aandacht voor een goede koppeling van het NPLG met de Nota Ruimte (en daarmee ook een koppeling tussen de inspanningen van de betrokken departementen zoals van LNV, I&W en BZK).

Een speciaal punt van een onvoldoende koppeling tussen de nota ruimte en het NPLG is het afwegingskader landbouwgrond. Wij delen de in het ontwerp NPLG opgenomen oproep om de beste, voor voedselproductie en voedselzekerheid geschikte landbouwgronden in principe zoveel mogelijk te beschermen door deze een stevigere positie te geven in de integrale afweging van functies. De in het ontwerp geopperde indeling van gebieden met weinig, matige en zware (toekomstige) uitdagingen voor de landbouw is echter een eenzijdig en te rigide opgesteld kader. Provincies werken een dergelijk kader graag, in samenspraak met het Rijk verder uit, met aandacht voor de bevoegdheden van de verschillende overheden.

III Haalbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid

Provincies staan voor de realisatie van opgaven in het landelijke gebied. Dat geven zij al aan in onder meer in het Stikstofplan van de provincies (2021) en recent in de propositie landelijk gebied (2023). Ook hebben de provincies u in 2022 schriftelijk geïnformeerd over uitvoeringscondities die op orde moeten zijn voor een gebiedsgerichte aanpak. Voor provincies is het van belang dat de opgaven waar zij in het NPLG voor staan haalbaar, uitvoerbaar en uitlegbaar zijn. De haalbaarheid, uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de doelen vinden wij met dit ontwerp-NPLG nog onvoldoende. Wij lichten dit verder toe aan de hand van acht aandachtspunten. We verwijzen hierbij ook naar het PBL-rapport "ex-ante analyse nationaal programma landelijk gebied" van 26 februari, dat PBL met andere kennisinstituten heeft gepubliceerd en grote parallellen vertoont met ons onderstaande oordeel.

1. De doelen zijn onvoldoende helder en voldragen

Wat de provincies betreft moeten de NPLG doelstellingen uitlegbaar, haalbaar en uitvoerbaar zijn. Indien opgaven op regionaal niveau, onder regie van provincies, tot realisatie moeten komen, is het voor provincies noodzakelijk dat duidelijk is hoe de opgaven ingebed zijn in nationale wetgeving of in bestaande bestuurlijke afspraken.

Wij constateren dat dit in het Ontwerp-NPLG nog niet aan de orde is. Daarbij benoemen we de volgende voorbeelden:

- Het hoofdstuk over doelen is te uitgebreid en draagt niet bij aan helderheid en uitlegbaarheid. De beschrijving van bijvoorbeeld de groenblauwe dooradering of de natuurdoelen zijn te detaillistisch.
- De grondslag of legitimatie van doelen moet helder zijn. Duidelijk moet zijn hoe de doelen voortvloeien uit nationale wetgeving of bestuurlijke afspraken. We constateren dat dit Ontwerp-NPLG stelt dat opgaven 'moeten' of 'dienen' te worden behaald, terwijl niet duidelijk is hoe deze doelen zijn vastgelegd of vastgesteld. Zo zijn er voor opgaven als 30% VHR-doelbereik, uitbreiding van areaal bossen of uitbreiding groenblauwe dooradering geen bestuurlijke afspraken gemaakt met garanties van financiering, zoals provincies en rijk die voor de opgaven in het Natuurpact wel gemaakt hebben. Dit leidt in gebieden tot onduidelijkheid over de status van de verschillende doelen en tot vragen over de uitvoerbaarheid daarvan.
- Bij verschillende opgaven waarover Rijk en provincies wel tot afspraken zijn gekomen zien we dat deze afspraken deels een onjuiste vertaling hebben gekregen in het Ontwerp-NPLG. Een voorbeeld is de doorvertaling van de Bossenstrategie. In de Bossenstrategie hebben Rijk en provincies een gezamenlijke *ambitie* vastgesteld, met de bestuurlijke afspraak dat beschikbaarheid van financiële middelen randvoorwaardelijk is voor de realisatie van de volledige ambitie. In het Ontwerp-NPLG wordt nu de volledige ambitie als *opgave* voor provincies gepresenteerd, zonder dat er zicht is op voldoende financiering.
- Het NPLG bevat opgaven, met een regionale vertaling, waarover bestuurlijke afspraken in het geheel nog ontbreken. Een voorbeeld zijn de areaaldoelstellingen voor natuur, die op provinciaal niveau uitgewerkt zijn, maar waarover we in een Natuurpact niet tot bestuurlijke afspraken gekomen zijn.
- Tenslotte bevat het NPLG doelstellingen, waarover ook in het NPLG zelf al geconstateerd wordt dat de instrumentarium en financiering niet geregeld zijn. Een voorbeeld is de ambitie om ruim 180.000 ha extra natuurinclusief landbouwareaal te realiseren. Met het Rijk onderschrijven we het belang om agrariërs in staat te stellen om te kiezen voor een natuurinclusievere bedrijfsvoering. Echter: zonder instrumentarium en structurele middelen ontbreken de mogelijkheden om deze opgave uit te voeren.

We verwachten dat u in het definitief NPLG duidelijk aangeeft wat de grondslag is van doelen, op basis van bestaande wet- en regelgeving en bestuurlijke afspraken. Als deze grondslag ontbreekt is er sprake van een ambitie, maar geen hard doel. Wij verwachten dat u beter onderscheid maakt tussen doelen/opgaven (die concreet zijn vastgelegd in wetgeving of bestuurlijke afspraken) en ambities. Daar waar bestuurlijke afspraken nu nog ontbreken kunnen provincies de betreffende opgaven pas goed uitvoeren via hun gebiedsprocessen als er gezamenlijke afspraken over doelen, instrumenten en middelen gemaakt worden.

2. Het NPLG moet explicieter maken dat areaaldoelen voor natuur tot 2030 worden gerealiseerd via uitvoering van bestaande afspraken en dat de vertaling van nieuwe doelen richtinggevend is

In het kader van ons punt over uitlegbare, haalbare en uitvoerbare doelen willen we nog specifiek ingaan op de doelstellingen in het NPLG over natuur, ook gezien de provinciale rol op het natuurdossier. Het hoofdpunt is dat voor natuurareaal-doelen tot 2030 grotendeels kan worden volstaan met *realisatie van bestaande afspraken*. Indien aanvullende inspanningen nodig zijn maken Rijk en provincies aanvullende afspraken.

In het bestuurlijk overleg tussen u en provincies is afgesproken dat de provincies (op een enkele uitzondering na) tot 2030 de uitbreiding natuurareaal realiseren via reeds bestaande afspraken (Natuurpact en Programma Natuur). Voor de provincies is dit een belangrijk uitgangspunt, dat ook nadrukkelijk in het NPLG benoemd moet worden.

De provincies plaatsen hierbij enkele belangrijke kanttekeningen:

- Duidelijk is dat uitbreiding van het areaal agrarisch natuurinclusief niet gerealiseerd kan worden met bestaand beleid. Hiervoor is bijvoorbeeld uitbreiding van het agrarisch natuurbeheer, uitwerking van ecosysteemdiensten en aanbod van langjarige vergoedingen noodzakelijk (inclusief de bijbehorende structurele financiering). Provincies willen nadere afspraken maken met het kabinet over de voorwaarden waaronder natuurinclusief areaal gerealiseerd kan worden.
- De inzet van provincies is niet gericht op de ontwikkeling van extra natuurgebieden. De inzet is gericht op verbetering van de kwaliteit van bestaande natuur en op de reeds bestaande afspraken (waaronder de afronding van het natuurnetwerk). Indien in een provinciaal gebiedsprogramma blijkt – bijvoorbeeld op grond van de Natuurdoelanalyses of het advies daarop van de Ecologische Autoriteit – dat voor de VHR-doelen in een gebied meer en anders gelokaliseerd natuurareaal nodig is dan de resterende opgaven voor het NNN, dan kan deze opgave alleen worden gerealiseerd indien het Rijk hierover afspraken met de provincie(s) maakt en aanvullende middelen beschikbaar stelt.
- In tabel 2.2 in het ontwerp-NPLG is de richtinggevende opgave voor uitbreiding van natuurarealen voor verdere uitwerking in de PPLG's opgenomen. In overleg met SOVON, die het onderzoek heeft aangeleverd waarop deze areaalopgave is gebaseerd, is geconcludeerd dat er bij deze verdeling fouten zijn gemaakt en uit is gegaan van een (te) beperkte methode om de opgave agrarische natuur over de provincies te verdelen. Momenteel vindt met het ministerie overleg plaats over de methodiek die gebruikt wordt bij de actualisatie van de landelijke doelen voor habitats en soorten. Wij vragen LNV op basis van de genoemde trajecten, de berekening verdeling van areaaldoelen te herzien.

Wij beschouwen de vertaling van deze areaaldoelen voor natuur en natuurinclusieve landbouwgrond in het Ontwerp-NPLG dus als *richtinggevend en niet bindend*. Daarmee zijn de areaaldoelen dus niet afrekenbaar. De provincies spannen zich in om natuurdoelen te realiseren in een goede afweging en waar mogelijk door stapeling van regionale opgaven. Dit zien we graag bevestigd in het NPLG.

We missen in het NPLG een duiding met de maatschappelijke betekenis van de inzet op natuur. Natuurherstel wordt sterk gekoppeld aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hoewel duidelijk is dat aan deze richtlijnen voldaan moet worden zien wij in het ontwerp-NPLG het risico dat natuur te eenzijdig juridisch en technocratisch benaderd wordt. Dat staat ver af de maatschappelijke betekenis van natuur. Natuur is belangrijk voor gezondheid, welbevinden, voedselproductie en het voortbestaan van de mens zelf. Mensen voelen zich verbonden met natuur in hun leefomgeving. Graag trekken we met u gezamenlijk op om dit 'bredere natuurverhaal' beter voor het voetlicht te brengen. Dat kan onder meer door in het NPLG nadrukkelijker een verbinding te leggen met de Agenda Natuurinclusief, die samen met de verschillende sectoren wordt voorbereid. In het Ontwerp-NPLG is die verbinding echter nog niet gemaakt.

3. Provincies moeten beschikken over de noodzakelijke middelen en instrumenten

Er moet voor provincies zicht zijn dat er voor de doelstellingen integrale investerings- en beheer- en monitoringsmiddelen beschikbaar zijn, en dat middelen ook langjarig beschikbaar worden gesteld.

Voor de uitvoering van de gebiedsprogramma's en het halen van de NPLG-doelen zijn (rijks)middelen nodig. Deze dienen aan te sluiten bij de omvang van de nationale en provinciale opgaven. Het gaat om een integrale opgave, en een integrale opgave vraagt om een integrale financiering voor zowel investeringen als beheer. De provincies ervaren op dit moment te veel schotten tussen verschillende regelingen, fondsen en daaraan gekoppelde doelen. Voor uitvoering van de provinciale gebiedsprogramma's is het noodzakelijk dat deze financiering in samenhang uitgewerkt wordt. Het NPLG dient hiervoor een richting te bepalen.

Daarnaast constateren provincies dat er onvoldoende zicht is op structurele financiering, zoals voor het beheer of voor de monitoring. Het tekort aan structurele middelen voor beheer is een belangrijk knelpunt voor het doelbereik in de gebiedsprocessen. Goed beheer is een noodzakelijke voorwaarde om de opgaven op langere termijn te garanderen. Wij dringen erop aan op korte termijn hiervoor oplossingen te vinden.

Ook de steeds terugkerende korte termijn financiering zit de aanpak voor langjarige opgaven in de weg. Wij vinden het bereiken van de doelstellingen belangrijk. Daarvoor hebben we financiële en andere middelen nodig, waaronder uitvoerbare regelingen. De regelingen die het Rijk daarvoor maakt moeten uitvoerbaar zijn en de uitvoering niet belemmeren, zoals we hebben moeten ervaren met de huidige SPUK-regelingen.

4. Afspraken zijn nog niet wederkerig; de rol van het Rijk is onvoldoende uitgewerkt

We – Rijk en provincies – moeten samen blijven werken aan de transitie van het landelijk gebied. Provinciale en rijksmaatregelen kunnen immers alleen gezamenlijk zorgen voor doelbereik op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat. De provincies hechten aan wederkerigheid in de afspraken en vinden dat deze wederkerigheid ook herkenbaar moet zijn in het NPLG. Daarbij valt op dat de rol van het Rijk onvoldoende is uitgewerkt. Eerder in deze zienswijze hebben we aangegeven dat we als provincies niet onze rol op kunnen pakken in de gebiedsprocessen als het Rijk niet de huidige onzekerheden heeft weggenomen. Ook in onze propositie landelijk gebied geven we aan over welke punten we wederzijdse afspraken willen maken.

Om te komen tot de noodzakelijke reductie van uitstoot van stikstof en broeikasgassen uit de agrarische sector is meer nodig dan enkel het formuleren van een ambitie. We willen afspreken dat het Rijk de benodigde daling van emissies grotendeels zeker stelt via generieke maatregelen. Wij verwachten van het Rijk dat zij tijdig – met oog op de wetgeving – effectieve, generieke maatregelen neemt, die leiden tot de benodigde afname van de emissies uit niet alleen de landbouw maar ook uit andere sectoren. Daarnaast is op korte termijn duidelijkheid over de meetcorrectie stikstof van zee noodzakelijk. Wij vragen om in het definitief NPLG aan te geven hoe de aanvullende generieke maatregelen worden bereikt.

We lezen in het Ontwerp-NPLG dat het kabinet erop inzet om de benodigde reductie van CO₂eq te realiseren met generiek beleid (pag. 46) en dat het Rijk voldoende (nog nader te bepalen) generieke maatregelen zal nemen die leiden tot een geborgde emissiedaling (pag. 97). Wij zijn het eens met deze aanpak. We vinden dat het Rijk verantwoordelijk is om de voor doelbereik benodigde emissiereducties voor stikstof, methaan en nitraat/fosfaat grotendeels te realiseren met

generieke maatregelen. Het NPLG is hier echter niet consistent in, op veel andere plaatsen valt te lezen dat doelen gehaald moeten worden via de gebiedsgerichte aanpak. Dit schept onduidelijkheid.

5. Duidelijk ontwikkelperspectief voor de agrarische sector ontbreekt

In de inleiding van het NPLG wordt benoemd dat er ontwikkelperspectief voor de agrarische sector nodig is. Daarbij wordt verwezen naar een nieuw kabinet om daarin keuzes te maken met het concept-landbouwakkoord als mogelijke input daarvoor.

In de Plan-MER en het recente onderzoek van de WUR (Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw) komt naar voren dat door de maatregelen vanuit het NPLG het verdienvermogen van individuele bedrijven en daarmee van de agrarische sector in de breedte significant afneemt. Het ontwikkelperspectief van de agrarische sector blijft desondanks grotendeels buiten beschouwing in dit Ontwerp-NPLG.

Boeren vragen om heldere doelen en richtlijnen en een financiële waardering die recht doet aan de inspanning en het maatschappelijk resultaat. Het past beter bij ondernemers om te sturen op doelen dan dat zij maatregelen krijgen opgelegd. Hun oproep: vertel ons wát we moeten bereiken, niet hóe we dat moeten doen, en ondersteun ons bij het halen van die doelen. Het realiseren van stikstof-, natuur-, water- en klimaatdoelen, vraagt om een geïntegreerde aanpak. De aanpak door middel van doelsturing heeft de potentie om bij te dragen aan de landbouwtransitie en de opgaven in het landelijk gebied. Daarvoor is het van belang dat deze systematiek landelijk wordt ingevoerd en dat de reductiewinst die hiermee behaald wordt kan worden ingeboekt. Wij doen dan ook een oproep om hier volop op in te zetten om zo snel mogelijk tot een geborgde systematiek te komen.

Voor ons is duidelijkheid over dit perspectief een noodzakelijke randvoorwaarde om tot definitieve gebiedsprogramma's komen. We vinden dat daarbij aandacht noodzakelijk is voor de maatschappelijke waarden die samenhangen met de landbouw, zoals de bijdrage aan voedselzekerheid, de leefbaarheid van het landelijke gebied of het beheer van het landschap. Wij verwachten dan ook dat hierover in of gelijktijdig met het definitieve NPLG duidelijkheid komt.

6. Versterking leefbaarheid als onderdeel van de integrale aanpak

De provincies hebben de verplichting gekregen om in de gebiedsprogramma's de sociaaleconomische impact inzichtelijk te maken. In het NPLG ontbreekt een duidelijke uitwerking van het thema leefbaarheid die volgens de provincies noodzakelijk is om de doelen van het NPLG te kunnen realiseren. Bij een definitief NPLG verwachten wij ook afspraken te hebben gemaakt om te kunnen handelen als uit de impactanalyses blijkt dat er te grote negatieve gevolgen zijn op leefbaarheid. Ook dit aspect is randvoorwaardelijk om definitieve gebiedsprogramma's vast te kunnen stellen. Een definitief NPLG moet hierin duidelijkheid bieden.

Wij werken op dit moment onze inzet op leefbaarheid verder uit en gaan daar graag verder met u of een volgend kabinet over in gesprek. Onderdeel van die inzet is in ieder geval het sociaal economische effect van bedrijfsbeëindiging en het belang van een gezonde leefomgeving.

Wij verwachten dat beëindiging van agrarische bedrijven, een negatief effect heeft op de werkgelegenheid in de agrarische keten. Niet alleen van de agrarische bedrijven die beëindigd worden, maar ook van verwante bedrijvigheid. Het ontwerp NPLG besteedt hieraan nauwelijks aandacht. Dat is opmerkelijk, omdat het nemen van maatregelen die negatieve consequenties

kunnen hebben voor de bewoners in het gebied, gepaard zou moeten gaan met impulsen voor de sociaaleconomische vitaliteit. Wij vragen het Rijk om deze impulsen in gang te zetten.

Daarnaast vinden we dat ook effecten op de (mentale en fysieke) gezondheid van inwoners onderdeel zijn van een leefbaar landelijk gebied. De maatregelen die in de programma's landelijk gebied worden voorgesteld kunnen een positief effect hebben op gezondheid. Daarvoor moeten dergelijke effecten en benodigde keuzes wel in beeld gebracht worden. In het definitieve NPLG zou daarom nadrukkelijker benoemd moeten worden hoe het thema gezonde leefomgeving wordt meegewogen.

7. Verbinding met wateropgave te mager

Het bereiken van de Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelen is één van de doelen van het NPLG. Daarnaast bevat dit ontwerp-NPLG ook (soms bijgestelde) structurerende keuzes uit de beleidsbrief water en bodem sturend. Provincies constateren dat water een bredere opgave is dan enkel het bereiken van de KRW-doelen en lopen daar in de gebiedsprocessen tegenaan. Thema's als klimaatadaptatie, verzilting en zoetwaterbeschikbaarheid komen in de gebieden steeds nadrukkelijker aan de orde. Het NPLG zou zich nadrukkelijker kunnen richten op herstel van het water- en bodemsysteem voor de lange termijn. Het benodigd hydrologisch systeemherstel voor doelbereik vraagt een grotere inspanning dan verondersteld in dit ontwerp. Daarnaast is ons beeld dat de beschikbare middelen hiertoe niet toereikend zijn. Bij de uitwerking van de provinciale gebiedsprogramma's merken de provincies dat er daarbij nog teveel onduidelijkheid is. Hoe wordt bijvoorbeeld de koppeling gelegd tussen de doorwerking van water en bodem sturend en het afwegingskader landbouw?

Ook ontbreekt nog het zicht wie wat wanneer waar gaat doen. Dan gaat het bijvoorbeeld over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden bij het meer vasthouden van gebiedseigen water. Structureel hogere grondwaterstanden in het voorjaar kunnen bijvoorbeeld tot natschade leiden, wat leidt tot de vraag wie daar verantwoordelijk voor is. Bij een definitief NPLG moeten de rollen en verantwoordelijkheden (ook financieel) van alle betrokken overheden beter zijn uitgewerkt.

Ten slotte geven wij mee dat er teveel verwacht wordt van het effect van ruimtelijke maatregelen in het landelijke gebied op het tijdig behalen van de KRW-doelstellingen. In 2027 verwachten we niet dat het grondgebruik zodanig is aangepast dat aan de stikstof- en fosfaatnormen in KRW grond- en oppervlaktewaterlichamen kan worden voldaan. Daarvoor is met name generiek rijksbeleid nodig. Via het ruimtelijk spoor en doelstapeling van opgaven dragen provincies daar wel aan bij. De provincies richten zich met name op hydrologisch systeemherstel voor de lange termijn, daarmee invulling gevend aan water en bodem sturend.

8. Overige factoren van invloed op gebiedsgerichte aanpak NPLG

Wellicht ten overvloede willen we deze zienswijze ook benutten om u nogmaals te vragen om in de aanpak voor het landelijk gebied zorg te dragen voor de aanpak van een aantal knelpunten, die mogelijk buiten de omschreven scope van het NPLG vallen, maar die voor provincies randvoorwaardelijk zijn. Het is noodzakelijk dat er een oplossing wordt geboden voor de PAS-melders.

Daarnaast is het van belang dat in de aanpak breder wordt gekeken dan alleen naar het landelijke gebied, en naar de landbouw in het bijzonder. Ook de andere bronnen zoals scheepvaart, buitenland, de meetcorrectie voor stikstof van zee, industrie en verkeer hebben een cruciale rol als

het gaat om het realiseren van de beoogde stikstofdaling. Een te smalle focus op alleen de landbouw betekent dat de opgaven in de natuurgebieden niet gerealiseerd kunnen worden.

Gezien de actualiteit van de boerenprotesten willen wij ook aandacht vragen voor de stapeling van effecten die het vertrouwen in de overheid raken en de bereidheid van agrariërs om mee te werken in de NPLG gebiedsprocessen doet afnemen. We hebben het dan over de afbouw van de derogatie, bufferstroken rond landbouwpercelen, kalenderlandbouw en de aanwijzing van "met nutriënten verontreinigde gebieden". Zoveel 'tegenvallers' is voor de sector niet meer te behappen. Het gevolg is dat achterover wordt geleund en dat gebiedsprocessen dreigen vast te lopen.

Tot slot

De provincies stellen zich graag actief op als partner voor de beoogde transitie in het landelijk gebied. Daarbij leveren we graag onze bijdrage aan het behalen van de NPLG doelen en willen we proberen de structurerende keuzen toe te passen. Wel hebben we hierboven aangegeven dat er verschillende randvoorwaarden die ingevuld moeten worden voordat er een definitief NPLG wordt vastgesteld en voordat provincies definitieve gebiedsprogramma's kunnen vaststellen. Hierover maken we graag bestuurlijke afspraken met alle medeoverheden, bij voorkeur in een bestuursakkoord.

Met vriendelijke groet,

INTERPROVINCIAAL OVERLEG



Jaap Smit

Voorzitter Interprovinciaal Overleg

Provinciespecifieke aandachtspunten

Onderstaande provinciespecifieke aandachtspunten maken integraal onderdeel uit van deze zienswijze.

Groningen

Reductie methaan en lachgas

De provincie Groningen gaat, als onderdeel van de klimaatopgave, uit van een lagere reductieopgave voor Groningen dan de genoemde 0,3 megaton CO₂ equivalenten. Hierover is het gesprek met minister Adema.

Nutriënt verontreinigde gronden

De provincie Groningen vindt het onacceptabel dat er uit gegaan wordt van verouderde waterkwaliteitsgegevens waardoor er een gerede kans bestaat dat gebruikers en waterschappen beperkingen opgelegd krijgen die niet nodig zijn. De aanwijzing van genoemde gronden heeft veel impact voor de lopende gebiedsprocessen die Groningen momenteel voert.

Fryslân

- a) De beoogde arealen in onze provincie voor VHR en agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn voor Fryslân geen doel op zich. Het doel is namelijk een goede staat van instandhouding voor de betreffende soorten en habitattypen. Bovendien is er geen zicht op voldoende en structurele financiering van het beheer van deze arealen. Dat laatste is essentieel voor het blijvend voldoen aan doelbereik.
- b) Wij conformeren ons alleen aan de in het NPLG genoemde doelstellingen voor zover deze maatschappelijk haalbaar zijn. Zoals ook PBL, WUR, Deltares en het RIVM recent concludeerden, zijn de huidige opgaven van een ongekend grote omvang. We vinden dat er op dit moment onvoldoende aandacht is voor de maatschappelijke haalbaarheid van die opgaven.
- c) Als toekomstige richting voor de landbouw wordt in het Ontwerp NPLG vooral natuurinclusieve landbouw genoemd. Wij zien dit breder en willen de Friese ondernemers hun eigen ontwikkel-/innovatie-spoor laten bepalen. Of dit nu gangbare landbouw of andere vormen van landbouw betreft. Daarbij moet ook ingezet worden op het borgen van resultaten.
- d) De bossenstrategie kan een rol spelen in een integrale aanpak; de Friese bomen- en bossenstrategie bedient meerdere doelen. Hoofddoel van de bomen- en bossenstrategie is vastlegging van meer CO₂ om de effecten van klimaatverandering te verminderen. Tegelijkertijd bevorderen extra bomen, boomwallen en bossen de biodiversiteit. Verder hebben bomen/bossen een regulerend effect op neerslag en vullen de grondwatervoorraad aan. In dorpen en steden zijn bomen een probaat middel tegen hittestress.
- e) Fryslân heeft relatief veel melkveehouders. De afbouw van derogatie en versnelling daarvan in de NV-gebieden raakt daarmee veel ondernemers in onze provincie financieel hard, zoals ook WUR in januari '24 nog berekende. Daarom vragen wij extra aandacht voor het perspectief en een visie voor de landbouwsector.
- f) De instrumentenkoffer zou ook moeten bestaan voor ondernemers buiten de landbouwsector. Daarbij zou het beschikbare instrumentarium evenredig moeten zijn aan de gevraagde inzet op doelrealisatie. Daarmee kan ook een betere samenhang tussen landelijk en stedelijk gebied worden gerealiseerd.
- g) Voor het thema nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater zien we dat het Rijk van de regio vraagt zich te committeren aan doelbereik. Dit in de

context dat de verantwoordelijkheden op deze thema's zijn verdeeld over Rijk en regio, dat er een deadline is voor deze doelen (2027) en dat het huidige tempo te traag ligt voor doelbereik. Tegelijk is het tempo waarin besluiten vanuit het Rijk worden genomen rondom zaken als bufferstroken en derogatie te hoog om bij te kunnen houden en de effecten van die maatregelen te kunnen monitoren. Er zijn goede afspraken nodig over de verdeling van deze verantwoordelijkheden.

- h) In de nieuwe versie van het FPLG wordt ook het Veenweideprogramma Fryslân herijkt. In dit programma is een indicatieve doelstelling van 45% van de landelijke referentie-uitstoot van CO₂ opgenomen. Recente onderzoeken geven mogelijk nieuwe inzichten ten aanzien van uitstoot van landgebruik in Veenweidegebieden. Bestuurlijke afspraken over de klimaattaakstelling zouden wat ons betreft gebaseerd moeten zijn op de meest recente feiten en onderzoeken, voordat deze in het FPLG kunnen worden opgenomen.
- i) Doelrealisatie via gebiedsprocessen zal via vrijwilligheid geregeld moeten worden. Dat betekent dat onze gebiedspartners er een belang bij moeten hebben om mee te werken aan gebiedsprocessen. Dat lukt alleen als er ruimte is voor gebieden om doelen met bij het gebied passende maatregelen te realiseren. Een randvoorwaarde is dat de instrumenten, regelingen en financiering die vanuit de overheden wordt aangereikt moet passen bij de praktijk.
- j) In Fryslân hebben we binnen het FPLG uitgesproken dat voor realisatie van de opgaven voor natuur, klimaat en water de sociaaleconomische impact moet worden geminimaliseerd. Zonder aan die randvoorwaarde te voldoen, is het onmogelijk om voldoende maatschappelijk draagvlak te vinden.

Tot slot willen wij het belang van regionale samenwerking benadrukken. In Fryslân werken we intensief samen met Wetterskip Fryslân en de 18 gemeenten om invulling te geven aan het NPLG via het Fries Programma Landelijk Gebied. Een ieder van deze overheden doet dat vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid in het proces van nu, en vooruitkijkend naar de uitvoering later. Daar staan wij als Friese overheden voor.

Gelderland

Ten aanzien van landbouw vragen wij graag nog explicietere aandacht voor de verschillende transitiepaden. Wij ondersteunen de oproep voor doelsturing, maar verwachten daarnaast ook een gerichtere uitwerking van het 'trappetje van Remkes'.

Een meer uitgeschreven menukaart met aandacht voor verschillende ontwikkelrichtingen draagt ook bij aan een duidelijker ontwikkelperspectief voor de agrarische sector.

Ten aanzien van water willen wij graag nadere afspraken maken met het Rijk en het Kabinet over de concrete bijdrage aan Gelderland op basis van het Impulsprogramma KRW. Het gaat daarbij vooral om ruimtelijke maatregelen en de ketenaanpak van stoffen.

Wij vragen tevens aparte aandacht voor de aanpak van droogte in relatie tot klimaatadaptatie. Focus op de verdere zelfstandige uitwerking en financiering hiervan is noodzakelijk, omdat er niet altijd sprake is van meekoppelen / meeliften met andere maatregelen en doelen.

Tot slot vragen wij aandacht voor monitoring en evaluatie. De realisatie van onze gezamenlijke ambities is afhankelijk van diverse factoren, waaronder marktwerking en internationale ontwikkelingen. Dat vraagt om goede monitoring en evaluatie. Daarbij pleiten wij voor langjarigheid in de afspraken. De suggestie om eens in de 4 jaar de gebiedsprogramma's te

actualiseren verdraagt zich moeilijk met de roep om stabiel beleid en langjarige financieringsafspraken. Wij pleiten daarom voor een langere scope van het programma.

Overijssel

- Visie op het landelijk gebied: Het ontbreekt momenteel aan een visie op het landelijk gebied binnen het NPLG, wat de richting voor oplossingen mist en het programma een technocratische indruk geeft.
- Duidelijkheid over regels, voorwaarden en financiën: Het is van belang dat er duidelijkheid bestaat over de regels, voorwaarden en financiële middelen binnen het NPLG. Het ontwerp mist op dit vlak informatie, wat de verdere uitwerking van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) van Overijssel lastig maakt, en de uitvoering ervan in de weg staat.
- Sociaaleconomisch perspectief: Het ontwerp NPLG besteedt te weinig aandacht aan het sociaaleconomisch perspectief, wat voor Overijssel een belangrijk aspect blijft. Onze '3x3-aanpak' is niet voor niets gericht op het behoud en versterken van een leefbaar platteland en het benutten van economische kansen voor bewoners en ondernemers op het platteland én herstel van natuur, watersystemen en klimaat.
- Financiële paragraaf: Het ontwerp NPLG bevat geen financiële paragraaf, wat de noodzakelijke duidelijkheid over financiële middelen mist en de uitvoering van plannen zoals het PPLG Overijssel onmogelijk maakt.
- Maatwerk naast generiek beleid: De juiste randvoorwaarden zijn essentieel voor de uitvoering van het NPLG, met name op het gebied van financiën en ruimte voor maatwerk rondom de beekdalen en bufferstroken (vanwege versnippering Natura 2000-gebieden).

Flevoland

Specifieke omstandigheden in Flevoland

- Het kunnen behalen van de doelen is mede afhankelijk van de kenmerken van het gebied.
- In Flevoland spelen specifieke omstandigheden die het behalen van NPLG-doelen bemoeilijken: Er is in Flevoland sprake van langdurige nalevering (vanuit de zeebodem), waardoor niet voldaan zal worden aan de KRW-doelen in 2027.
- Flevoland heeft een specifieke bodemsamenstelling die het behalen van doelen met betrekking tot nutriënten en organische stoffen in de bodem bemoeilijkt. Zo heeft Flevoland kalkrijke bodems waarin organische stof snel wordt omgezet. Deze aandachtspunten zijn eerder bij uw ministerie onder de aandacht gebracht. Er loopt nog onderzoek naar de wijze waarop hier beter rekening mee kan worden gehouden in de rekenmodellen die door het Rijk worden gebruikt. Deze specifieke omstandigheden moeten meewegen in de haalbaarheid en/of tempo van het doelbereik, juist omdat deze omstandigheden niet door de provincie te beïnvloeden zijn.
- Flevoland heeft geen stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden binnen haar grondgebied. Dat maakt de opgave voor stikstof extra complex. Daarom is de provincie Flevoland van mening - en we constateren dat de agrariërs het belangrijk vinden - dat, mochten agrariërs stoppen en bijvoorbeeld gebruik maken van de regelingen voor piekbelasters, de ruimte die daarmee ontstaat in het kader van stikstof, ten goede komt aan de Flevolandse opgave inzake stikstof en de PAS-melders. Gelet op de opgave voor stikstof in Flevoland is dit ook noodzakelijk om invulling aan de Flevolandse opgave stikstofreductie te geven.
- Gelet op de vele gronden die het Rijk in Flevoland in zijn bezit heeft, doen we een dringend beroep op de medewerking van de Rijksgrondeigenaren waaronder SBB, RWS en RVB om samen de transitieopgaven mede mogelijk te maken. Opgemerkt moet worden dat dit niet alleen inzet betreft op het gebied van capaciteit maar ook van medewerking bij gebruik en

ingebruikgevingen, beleidsvoorwaarden, beschikbaarstelling van gronden en financieel.

Afbakening

In het ontwerp NPLG is er vanuit Rijksoptiek scherper afgebakend waar het NPLG wel en niet over gaat. Zo wordt voor de scope van het NPLG aangegeven dat het over het landelijk gebied gaat en niet over de grote (Rijks) wateren, waaronder IJsselmeer/Markermeer en de Randmeren.

In het conceptontwerp FPLG wordt echter voorzien in buitendijkse maatregelen die bijdragen aan de doelen voor binnendijkse natuur, zoals vooroevers langs verschillende dijken.

Het ligt in de verwachting dat de maatregelen die getroffen worden in de grote wateren en die bijdragen aan het doelbereik worden bekostigd uit Rijksmiddelen.

In het ontwerp-NPLG lijkt aangegeven dat de streefgetallen voor agroforestry geen onderdeel uitmaken van de NPLG doelen.

Dit verhoudt zich slecht met de landelijke bossenstrategie en de Flevolandse bossenstrategie. In de landelijke bossenstrategie is over agroforestry aangegeven dat de ambitie voor bosuitbreiding in ieder geval voor een deel kan worden ingevuld via agroforestry en andere bos-

landbouwcombinaties. In de Flevolandse bossenstrategie vormt agroforestry mede onderdeel voor realisatie van de doelen voor extra bos. Er is er vanuit gegaan dat er Rijksmiddelen beschikbaar komen voor de bossenstrategie, waaronder agroforestry. De mogelijkheid van bekostiging van agroforestry via het Transitiefonds kan dan ook niet bij voorbaat worden uitgesloten.

Aangegeven is dat de regionale opgave voor bos is afgeleid uit de provinciale bossenstrategieën, namelijk de bosuitbreiding die daarin is aangegeven. De aantallen hectares voor bos die in het ontwerp NPLG zijn genoemd komen niet overeen met die genoemd zijn in de Flevolandse bossenstrategie.

Randvoorwaarden uit conceptontwerp FPLG

In het conceptontwerp FPLG zijn randvoorwaarden genoemd om de ambitie voor het landelijk gebied te behalen. Het ontwerp NPLG geeft nog geen invulling aan die randvoorwaarden. Cruciaal daarin zijn:

- Een maatwerkbehandeling door het Rijk van Flevoland om zijn context en aanpak (bottom-up en daarbij behorend participatieproces). Daarbij geduld bij de overheid/overheden (inclusief het Rijk) om gebieden de ruimte te geven voor een gedegen participatieproces en daarmee hun eigen proces te doorlopen, ook voor verplichtende opgaven. Onderdeel hiervan is het optimaal inzetten van de regelingen als geheel zodat de partijen in de gebieden de voor hen benodigde afwegingen integraal kunnen maken.
- Voldoende perspectief, richting, ondersteuning en middelen voor het toekomstbestendig maken van de landbouw. Daarbij behoort het oplossen van de stikstof-problematiek voor de PAS-melders, zodat agrarische ondernemers weten waar ze aan toe zijn en weer kunnen investeren.
- Juridische ruimte (mededingen) om transitie mogelijk te maken met de partijen die nu actief zijn in het gebied. Dat gaat om het beschikbaar krijgen van stikstofemissieruimte, om vrijkomende percelen vanuit publieke partijen en in het bijzonder om vrijkomende pachtgronden van het RVB, maar ook ruimte binnen de Europese regels ten aanzien van staatssteun en mededinging. In lijn met het voornemen van het kabinet om het takenpakket van de RVB te verbreden (Kamerbrief 28 maart 2023) is nadere verkenning gewenst van mogelijke inzet en gebruik van Rijksgronden op zowel inhoudelijk als financieel vlak.

Zoals hiervoor aangegeven wordt het belang om aan de slag te gaan met het landelijk gebied door de provincie Flevoland en haar partners herkend. Het tempo en mate van doelbereik wordt echter niet enkel bepaald door de inzet vanuit het gebied. Daarvoor is ook inzet vanuit het Rijk bij nodig.

De provincie wil de mogelijkheden daartoe samen met u verkennen en bezien hoe daar invulling aan gegeven kan worden.

Noord-Holland

Natuurnetwerk Nederland (NNN)

In de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken (Natuurpact) mist een indexeringsafspraken. Bovendien is het instrumentarium (o.a. financiering) inmiddels ontoereikend voor de benodigde ambitiewijziging ten aanzien van het doelbereik voor de VHR en het halen van alle overige doelen in het NPLG. In Noord-Holland zijn de Natuurpact-afspraken onvoldoende gebleken voor de realisatie van ons volledige oppervlakte NNN. Terwijl deze oppervlakte juist nodig is voor de te behalen VHR-doelen. In het ontwerp-NPLG wordt gesproken over extra natuurhectares (binnen het NNN?), waarvoor bijpassend instrumentarium randvoorwaardelijk is. Dit benodigde instrumentarium is nu niet ingevuld in het ontwerp-NPLG. Doelen zonder instrumentarium zijn niet realistisch.

Systeemherstel

Noord-Holland kent veel dynamische ecosystemen zoals in de duingebieden. Herstel van het ecosysteem loopt in sommige gevallen aan tegen de grenzen van vastgestelde doelen die feitelijk onderdeel uitmaken van de natuurlijke successie. We gaan graag in overleg met het ministerie over de wijze waarop we hierin met prioritering tussen afzonderlijke doelen om kunnen gaan. Ruimte voor maatwerk is hiervoor de oplossing. Daarmee kan daadwerkelijk het ecosysteem hersteld worden en kunnen we voorbij het punt komen dat we alleen vasthouden aan wat er ooit was. Om dit waar te kunnen maken, heeft de provincie afwegingsruimte nodig ten aanzien van de inzet van instrumenten. Een generieke invulling werkt hierbij contraproductief.

Ten slotte is er voldoende instrumentarium – financiële middelen en fundamentele kennis over ecosysteemherstel – nodig voor systeemherstelmaatregelen die zich uitstrekken voorbij de NNN/Natura 2000-begrenzingsen. Het programma natuur waarbinnen het natuurherstel maatregelenprogramma valt is hiervoor een goed begin, maar is naar verwachting niet voldoende voor alle maatregelen die nodig zullen zijn, ook voor de niet-stikstofgevoelige VHR-doelen. In de gebiedsaanpak kunnen wij ervoor zorgen dat we ons niet alleen maar richten op de stikstofgevoelige natuur maar ook de overige natuur bij onze inspanningen betrekken. In die zin is systeemherstel ook een van de functies die ruimte vragen in het landelijk gebied. Zeker in onze dichtbevolkte provincie is dit een wezenlijk punt. Wij willen hiermee rekening houden in onze ruimtelijke visie. Ruimtelijke afwegingen die op rijksniveau gemaakt worden zullen hier ook invloed op uitoefenen. Een voorbeeld hierbij zijn ontwikkelingen zoals de energie infrastructuur en landelijk beleid omtrent water en bodem.

Agrarisch natuurbeheer

Ook andere partijen dan natuurbeheerders zijn van belang voor het doelbereik van het NPLG. Een biodivers landelijk gebied, met een gezonde boerenlandvogelpopulatie en een goede waterkwaliteit, is mede afhankelijk van de ruimte die agrariërs geboden wordt om natuurinclusief te kunnen boeren. Het huidige rijkslandbouwbeleid is onvoldoende voor veel bedrijven om deze omschakeling naar natuurinclusief daadwerkelijk te maken. De inzet van agrarisch natuurbeheer is een hulpmiddel hierbij. Daarvoor is het nodig dat het rijk voldoende ruimte (in geld en instrumentarium) blijft bieden. Een concreet voorbeeld is de groenblauwe dooradering waarvoor via het agrarisch natuurbeheer het duurzame beheer geregeld zou kunnen worden. Dit vraagt van het Rijk een uitbreiding hiervan.

Meetcorrectie ammoniak van zee

Halverwege 2024 komt het aangekondigde afrondende onderzoek ammoniak van zee beschikbaar. De tussenrapportages geven aan dat de bron ammoniak van zee een factor 300 kleiner is dan gedacht. De meetcorrectie is een onverklaarbaar fenomeen en blijft voorlopig voor de kustprovincies een groot probleem. De meetcorrectie wordt nog steeds behandeld als een sector. Bij een evenredige reductie van alle sectoren als uitgangspunt, zou dat minimaal ook voor deze sector moeten gelden, maar als met het afrondende onderzoek niet duidelijk wordt waar de stikstofdepositie in de meetcorrectie vandaan komt, dan zijn wij van mening dat het uit de opgave gehaald moet worden en niet toebedeeld kan worden aan andere sectoren.

Onderdeel landbouw

In het ontwerp-NPLG ontbreekt het aan financieel-economische instrumenten voor de agrarische sector die daadwerkelijk iets bijdragen aan "doorontwikkelen" en "omschakelen" zoals in het advies van de heer Remkes is meegegeven. De Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) is een goed voorbeeld van een instrument dat daar wél aan kan bijdragen. Maar dan wel het liefst gericht op alle veehouders en niet slechts voor piekbelasters. Daar hebben we in Noord-Holland maar een beperkte groep van. Daar komt bij dat instrumenten maar zeer beperkt of niet toepasbaar zijn op de Noord-Hollandse situatie met voornamelijk grondgebonden extensieve veehouderij. Zo zijn de beëindigingsregelingen (LBV en LBV+) slechts van toepassing op een beperkt aantal ondernemers waarbij de effecten op de natuurgebieden verwaarloosbaar zijn. Juist meer investerings- en innovatieregelingen kunnen helpen, zowel qua doelbereik als draagvlak.

Zuid-Holland

- In aansluiting op het punt over verdeling van arealen agrarische natuur: het doel voor weidevogels (grutto-groep) is met circa 90.000 broedparen voor heel Nederland erg hoog. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat het hele landschap er anders uitziet dan in de jaren '60/'70 (toen veel polders nog echt open waren) en er een sterkte toename is geweest van predatoren. Zuid-Holland betoogt dat de streefwaarde voor weidevogels lager zou moeten liggen. Tegelijkertijd is bij het bepalen van de concept-opgave in oppervlak uitgegaan van, voor Zuid-Holland, onrealistisch hoge dichtheden aan broedende weidevogels (grutto's). De gebruikte dichtheden worden op dit moment (vrijwel) nergens gehaald, zowel binnen het NNN als op boerenland. De hectares zijn dus geen reële inschatting van wat nodig is om herstel van de weidevogelpopulaties te realiseren.
- Scope groenblauwe dooradering: niet alle soorten beperken zich tot het landelijk gebied, zij foerageren, schuilen en broeden ook daarbuiten. In een deels verstedelijkte provincie als Zuid-Holland is het belangrijk dat GBDA aansluit én doorloopt in de steden zodat het totaal aan GBDA bijdraagt aan de noodzakelijk fijnmazige verbinding. Een aanpassing van de scope van GBDA naar stedelijk gebied is daarvoor nodig.
- Generieke stikstofregelingen met voldoende effect voor Zuid-Holland: Zuid-Holland heeft niet of nauwelijks piekbelasters, en er zijn weinig aanmeldingen op de LBV(plus)-regeling. We willen niet alleen dat het Rijk de benodigde daling van emissies grotendeels zeker stelt via generieke maatregelen, maar dat er snel generieke maatregelen komen die impact hebben in ZH. We zijn nu bijna 5 jaar verwijderd van de RvS uitspraak over de PAS en er is vanuit het Rijk nog niets gedaan qua generieke maatregelen wat substantieel effect heeft op de NH3 uitstoot in ZH.

- Helderheid over de tuinbouwsector in het NPLG gewenst. Na het verschijnen van de startnotitie NPLG in 2022 heeft Zuid-Holland ambtelijk contact gehad met het Rijk over of (glas)tuinbouw onder het NPLG valt. Dit is toen positief bevestigd voor de NPLG-doelen met uitzondering van de CO₂ doelen (want die zijn in het NPLG op landbouw en landgebruik gericht). Wij zien deze lijn graag bevestigd in het NPLG omdat de opgave voor de doelrealisatie van bijvoorbeeld de KRW in de provincie Zuid-Holland voor een groot deel in de intensieve (glas)tuinbouwgebieden valt. Het bereiken van een goede waterkwaliteit in deze gebieden vraagt om het continueren van de weg die via het Uitvoeringprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 is ingezet om de land- en tuinbouw te verduurzamen.
- De structurerende keuze om de grondwaterstand in veenweidegebieden te verhogen betekent dat veel water nodig is wat in droge perioden vaak niet in het gebied zelf aanwezig is. Dit is in tegenspraak met de keuze om de aanvoer van gebiedsvreemd water in veenweiden te beperken. Ook is deze keuze in tegenspraak met de keuze om zorgvuldig om te gaan met landbouwgrond en stevig in te zetten op het behoud van grasland. Het opzetten van grondwaterpeil leidt ook tot meer uitspoeling van nutriënten en daarmee tot verslechtering van de waterkwaliteit, wat de KRW-doelen verder uit zicht brengt. Het blijft onduidelijk hoe het Rijk provinciale keuzes op een integrale manier wil beoordelen.
- In het stuk over verziltende kustgebieden staat dat waterbeheerders de problematiek van verzilting agenderen, en uitwerken op welke wijze in hun gebied met verzilting op termijn kan worden omgegaan. Dat laatste is niet juist, immers, verzilting raakt de gebruiksfunctie en het waterschap moet volgens de wet de gebruiksfunctie juist faciliteren. Logischer is dat waterbeheerders de problematiek van verzilting agenderen en dat de gezamenlijke overheden uitwerken hoe men hier op termijn mee om dient te gaan.

Noord-Brabant

Bossenstrategie

In de tabel 2.5 regionale verdeling bossenstrategie staat voor Noord-Brabant 8000 ha bos binnen het NNN opgenomen. Deze opgave is contrair aan de bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn in het bestuurlijk overleg Natuur tussen Minister van der Wal en IPO op 21-12-2022 over de verdeling van de bossenstrategie, waarin voor Brabant een opgave van 4.000 ha binnen het NNN is afgesproken.

Voor de opgave bos buiten het NNN worden begin 2024 gesprekken gevoerd tussen provincies en het Ministerie van LNV, de genoemde verdeling tussen provincies is hierdoor dus arbitrair.

Areaal agrarische natuur

In tabel 2.2 (Overzicht van de nationale opgave en de regionale verdeling voor areaal natuur en areaal agrarische natuur ten behoeve van de VHR-doelstellingen voor 2030. De opgave is richtinggevend voor verdere uitwerking in de PPLG's) is voor Noord-Brabant een areaalopgave extra agrarische natuur voor 2030 opgenomen van 41.000 ha en 1.100 ha Vogelgraslanden. In overleg met SOVON, die het onderzoek heeft aangeleverd waarop deze areaalopgave is gebaseerd, is geconcludeerd dat er bij deze verdeling fouten zijn gemaakt en uit is gegaan van een (te) beperkte methode om de opgave agrarische natuur over de provincies te verdelen. Wij vragen LNV de berekening te herzien, gemaakte fouten hierin te herstellen en gebruik te maken van een bredere methode (meerdere vogelsoorten, niet enkel de patrijs voor open akkerland) om de areaalopgave te verdelen over de provincies

Limburg

- Het NPLG erkent onvoldoende dat het rijk aan zet is om bestuurlijke afspraken met het buitenland te maken en op te volgen over reductie uit het buitenland van stikstof via de lucht en van nitraat, fosfaat en andere verontreinigingen via het oppervlaktewater. Wij willen over het feitelijke emissie-/depositieverloop van en naar het buitenland beter geïnformeerd worden. Het rijk neemt (financieel/capacitair) onvoldoende haar verantwoordelijkheid voor de grensoverschrijdende samenwerking, met name in relatie tot Duitsland en wat betreft waterkwaliteit ook België.
- Het is aan het rijk om door middel van mestregelgeving te zorgen voor het halen van doelen ten aanzien van nutriënten in grond- en oppervlaktewater conform de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water. Echter, bij de aanwijzing van nutriënt verontreinigde gebieden zijn verouderde oppervlaktewaterkwaliteitsgegevens gebruikt; uit recente onderzoeken blijkt dat voor een aantal beken in Limburg de belasting uit de landbouw geringer is dan blijkt uit de voor de aanwijzing gebruikte, verouderde, gegevens. Hierdoor zijn in Limburg een aantal gebieden ten onrechte als NV-gebied aangewezen, ook als rekening wordt gehouden met de aanwijzing vanuit grondwater. Daarnaast zijn wij van mening dat een aantal Limburgse beken niet als NV-gebied voor oppervlaktewater mogen worden aangewezen aangezien het aandeel van de landbouw in de totale belasting minder dan 19% is vanwege de grote belasting uit het buitenland. De belasting uit het buitenland is o.i. ten onrechte niet meegenomen. Wij verzoeken u de aanwijzing ook op dit punt te herzien.
- De provincie Limburg heeft sinds 2013 (met terugwerkende kracht tot 2010) een (omgevings)verordening die aanvullende eisen stelt aan ammoniakemissies van nieuwe of gerenoveerde stallen ten opzichte van de regelgeving van het Rijk. Voorts is er een eis gesteld dat in 2030 alle stallen moeten voldoen aan de normeringen uit de verordening. Hiermee is in de afgelopen periode emissiereductie gerealiseerd die wij met terugwerkende kracht vanaf 2018 meetellen voor de opgave in Limburg. Wij zijn van mening dat het rijk nu aan zet is om met generieke regelgeving voor heel Nederland de benodigde emissiereducties voor zowel stikstof als methaan te realiseren.

Bijlage - Opmerkingen over het MER

Samen met het ontwerp-NPLG is het planMER voor het NPLG ter inzage gelegd. Daarover willen we tot slot enkele opmerkingen maken.

Een MER is bij uitstek een instrument om effecten te beschrijven van de (structurerende) keuzes. De beschreven effecten van de (structurerende) keuzes zijn echter veel te globaal met een zeer beperkt detailniveau. Zo zijn de algemene doelen letterlijk zeer algemeen: herstellen van de balans en een samenhangende, gebiedsgerichte en toekomstbestendige aanpak. Een dergelijke brede doelstelling heeft gevolgen voor de concreetheid van de onderzoeksresultaten. Er ligt weliswaar een overzichtelijke MER met daarin qua milieugevolgen van de structurerende keuzes veel positieve effecten. Echter gaat het hier om een onverplicht programma en de keuzes zijn dus nog geen verplichtende maatregelen, laat staan concreet te verwachten milieueffecten. Verder worden alle structurerende keuzes en bijbehorende variaties alleen met een drie-punt schaal (verbetering, neutraal of verslechtering) beoordeeld. Deze buitengewoon globale wijze van beoordeling geeft weinig houvast.

Kijkende naar de zienswijzen op de NRD zoals die opgenomen waren in de Nota van Beantwoording valt op dat er bijna niets is gedaan met op het oog bruikbare voorstellen, waaronder gebruik maken van het m.e.r.-instrument. Een veelgemaakte opmerking was de vraag om duidelijkere en scherpere criteria waaraan getoetst en onderzocht zou gaan worden. Dit en andere genoemde zaken zien we onvoldoende terug in het MER waar dit juist van essentieel belang is voor de mogelijk nog volgende milieueffectrapportages van de PPLG's.