

Provinciale Staten
t.a.v. de voorzitter

Onderwerp	Zaaknummer	Behandeld door	Verzonden
Actuele stand van zaken stikstof	123160		

Middelburg, 8 maart 2022

Geachte voorzitter,

Eind 2021 stuurden wij u de IPO propositie Stikstof en Natuur. Deze staat geagendeerd voor de Commissie Strategische Opgaven van 18 maart 2022. Sinds het verschijnen van de propositie zijn er de nodige ontwikkelingen geweest rondom de aankomende transitie in het landelijk gebied, en in het bijzonder rondom het thema stikstof. In deze brief willen wij u informeren over de betekenis van het coalitie akkoord, het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (WSN) met het bijbehorende Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) en de recentste Vlaamse ontwikkelingen, voor de opgave stikstof en de transitie in het landelijk gebied.

Propositie

Op 7 december 2021 stuurden wij u ter kennisname de propositie stikstof en natuur. Bij de gebiedsgerichte uitwerking van deze aanpak willen de provincies een belangrijke rol spelen. De gezamenlijke provincies, vertegenwoordigd in de Bestuurlijke Commissie Stikstof en de Bestuurlijke Advies Commissie Vitaal Platteland hebben daarom de voorliggende propositie voor de formatietafel voorbereid. Met de propositie geven de provincies aan dat zij vanuit hun rol als gebiedsregisseur binnen het kader van de integrale aanpak op het gebied van stikstof en natuur een betekenisvolle rol willen spelen. De propositie is als aanbod geschreven, maar benoemt ook de hiervoor benodigde voorwaarden. Bij het vaststellen van de propositie hebben wij expliciet opgenomen dat wij alleen commitment kunnen aangaan als doelen realiseerbaar en haalbaar zijn. Deze doelen zijn in het coalitie akkoord opgenomen en worden uitgewerkt via het NPLG en het PSN.

Coalitie akkoord

Eerder hebben wij met u gesproken over de betekenis van het coalitie akkoord voor Zeeland. Op enkele punten die betrekking hebben op stikstof en het landelijk gebied gaan wij hier nader in. In de WSN, welke 1 juli 2021 in werking is getreden, zijn doelen opgenomen op het vlak van stikstofreductie. Dit wordt de landelijke omgevingswaarde genoemd. Vastgelegd is dat het percentage van het areaal stikstofgevoelige N2000 gebieden dat onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) is, in 2025 ten minste 40% moet zijn, in 2030 ten minste 50% en in 2035 ten minste 74%. In het coalitie akkoord zijn deze doelen aangescherpt en daarmee in overeenstemming gebracht met het advies van de commissie Remkes. Het coalitie akkoord heeft daarmee het doel van 2035 naar 2030 vervroegd, wat betekent dat in 2030 74% van het areaal onder de bijpassende KDW valt. De doorvertaling hiervan naar gebiedsdoelen gebeurt komend jaar via afspraken tussen rijk en provincie.

Om deze doelen te halen stelt het rijk een transitiefonds van 25 miljard euro beschikbaar. De financiële bijlage uit het coalitie akkoord geeft een eerste inzicht in de besteding daarvan. Het lijkt erop dat het grootste deel bedoeld is voor opkoop van agrarische bedrijven, met name in de veeteelt en daarnaast voor het verduurzamen van de blijvende agrarische bedrijven. Een deel, van 750 miljoen euro, is bedoeld als extra impuls voor het nemen van maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water

(KRW). Dit vanuit de gedachte dat doelstellingen op het gebied van stikstof- en water samen van grote betekenis zijn voor het verbeteren van de biodiversiteit.

Een derde belangrijk punt in het coalitie akkoord is het instellen van een NPLG. Via het NPLG wordt ernaar gestreefd als één overheid regie te gaan voeren op de transitie landelijk gebied. Waar het NPLG met name de beleids- en visie vorming moet borgen, wordt tevens gewerkt aan een regiebureau waarin op de uitvoering wordt gestuurd. Verderop in deze brief gaan wij verder in op het NPLG.

WSN en PSN

De WSN beoogt handen en voeten te geven aan het oplossen van de stikstof problematiek. Uitwerking hiervan vindt plaats in het PSN. Het richt zich met name op het reduceren van stikstof emissies (en daarmee depositie) via bronaanpak. Daarnaast richt het zich op het versterken van natuurkwaliteit, met name de stikstofgevoelige habitats in N2000 gebieden. Aan natuurherstel wordt in Zeeland al enige jaren hard gewerkt en in de gebieden zijn hiervan verschillende resultaten te zien. Met de uitvoering van het Programma Natuur krijgt dit natuurherstel een extra impuls. U bent daar eerder over geïnformeerd.

In het PSN herbevestigt het rijk eerder gemaakte afspraken (onder andere in het kader van het Natuurpact en het Programma Natuur) en wil ze nieuwe afspraken maken op andere onderdelen. Dit kunnen zowel proces- als resultaats-afspraken zijn. Het gaat daarbij om afspraken over de vertaling van de landelijke omgevingswaarde; bronmaatregelen uit het eerste pakket van het rijk in april 2021; aanvullende maatregelen uit het coalitie akkoord en gebiedsgerichte aanpak; buitenland; natuurherstel maatregelen; natuurdoelanalyses; sociaal economische beoordeling; monitoring stikstof en natuur en overgangszones.

Een belangrijk instrument daarbij zijn de gebiedsplannen. De WSN verplicht het elke provincie om in juli 2023 een gebiedsplan aan te bieden aan de minister, waarbij het eerste concept medio 2022 opgeleverd moet worden. In het gebiedsplan moet komen te staan welke delen van N2000 gebieden overbelast zijn met stikstof, waar de bronnen hiervan liggen en wat de provincie daaraan wil doen. Tegelijk moet worden beschreven hoe de natuur verbeterd wordt. Hiermee is het gebiedsplan in de betekenis van de WSN een vrij sectoraal plan.

Naast het gebiedsplan herbevestigt het rijk in het PSN afspraken uit het Programma Natuur, maar maakt het ook procesafspraken over overgangszones, buitenland en (bron)maatregelen. Een belangrijke stap daarin is het maken van afspraken tussen rijk en provincie over het doorvertalen van de eerder genoemde landelijke omgevingswaarde naar regionale gebiedsdoelen. Het PSN zegt hierover dat de minister de gebiedsdoelen vaststelt, gehoord hebbende de provincies. Het proces van het vaststellen van gebiedsdoelen is begin 2022 van start gegaan, waarbij het PSN in de planning heeft dat de doelen het najaar van 2022 worden vastgesteld.

NPLG

Het NPLG is bedoeld als programma waarin rijk en provincies samen het beleid uitwerken voor de transitie in het landelijk gebied. Daarmee is de scope van het NPLG nadrukkelijk breder dan de WSN. Via het NPLG wil het rijk het doel van het coalitie akkoord, om de verschillende opgaven in het landelijk gebied (klimaat, natuur, water, stikstof, landbouw) te koppelen en in samenhang te bezien, vorm geven. Om vervolgens uitvoering te geven aan deze transitie is veel capaciteit, kennis en instrumentarium nodig. Hiervoor wordt een regieorganisatie opgebouwd: de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG). De precieze vorm, omvang en scope is op dit moment onderwerp van gesprek tussen rijk en provincies. Gedacht wordt aan een compacte organisatie (40-60 fte) bestaande uit rijks- en provinciale medewerkers. Naar alle waarschijnlijkheid krijgt de RTLG ook als taak het transitiefonds van 25 miljard euro te beheren en regie te voeren op de uitgaven daarvan. De RTLG moet vooral ook ondersteunend worden aan de uitvoering die hoofdzakelijk bij de provincies ligt. Gevraagd wordt daarom aan provincies om in eigen huis ook zelf na te denken over hoe men deze transitie in het landelijk gebied wil gaan uitvoeren. Hoewel nog niet volledig uitgekristalliseerd ligt het voor de hand dat gebiedsplannen van de WSN een belangrijke planvorm voor de onderbouwing voor de uitgaven in het landelijk gebied worden.

Samenhang

Op dit moment wordt nog volop gewerkt aan het vormgeven van het PSN en het NPLG en RTLG. Doordat de WSN en daarmee PSN nog dateren van vóór het coalitie akkoord zijn de tijdspaden en scope ook nog niet op elkaar afgestemd. Twee punten van groot belang daarbij zijn (1) de snelheid voor het behalen van doelen en (2) de scope. Daar waar de WSN nog uitging van het halen van 74% doelbereik in 2035, gaat het NPLG uit van 2030. Daar waar de WSN nog een scope van vrijwel uitsluitend stikstof heeft, ook in de gebiedsplannen, heeft het NPLG als scope de koppeling van klimaat, stikstof en water. Ook als scope voor toekomstige gebiedsplannen. De komende weken moet

duidelijk worden óf en hoe deze ontwikkelingen op elkaar afgestemd worden.

Ontwikkelingen in Vlaanderen

Op 23 februari bereikte de Vlaamse regering een akkoord over het Vlaamse stikstofbeleid. Dit moet een einde maken aan het tijdelijke stikstofkader dat in Vlaanderen gold en maakt duidelijk dat ook in Vlaanderen de stikstofproblematiek dermate groot is dat er scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Het nu bereikte akkoord heeft als hoofddoel het zorgen voor een aanzienlijke daling van de stikstofuitstoot. Het betreft het vrijmaken van 3,6 miljard euro, met name bedoeld voor het uitkopen van de 40 grootste piekbelasters in de veehouderij (de zogenaamde “rode bedrijven”). Zij moeten uiterlijk in 2025 sluiten. Daarnaast krijgen ongeveer 120 “oranje bedrijven” de optie om uiterlijk 2026 te sluiten. Hoe eerder een bedrijf stopt, hoe groter de compensatie is die ze daarvoor krijgt. Varkens- en kippenhouders zonder emissiearme stallen moeten hun uitstoot terugdringen met 60%, en in 2030 moet Vlaanderen 30% minder varkens hebben, wat overeen komt met een reductie van 1,7 miljoen varkens. Bovenop deze algemene maatregelen komt er een gebiedsgerichte aanpak voor vijf natuurgebieden. In het akkoord staan geen extra maatregelen voor de sector industrie genoemd.

Betekenis voor Zeeland

Het is uiteraard de vraag wat de bovengenoemde ontwikkelingen bij elkaar betekenen voor de Zeeuwse aanpak stikstof.

Allereerst kan worden geconcludeerd dat het nieuwe kabinet de propositie van de provincies heeft overgenomen. Duidelijk is dat het rijk, via NPLG en PSN naar de provincies kijkt als uitvoerder van de transitie in het landelijk gebied. Middelen daarvoor beschikbaar stelt en via de RTLG ook aandacht schenkt aan de instrumenten en capaciteit die daarvoor nodig is. Daarnaast lijkt het erop dat het kabinet de aanpak vooral vormgeeft via het nemen van (bron) maatregelen in de agrarische sector, specifiek in de veehouderij sector en daar ook het grootste deel van het transitiefonds in wil laten landen. Vanuit landelijk perspectief bezien is dat geen onlogische keuze: veruit de grootste bron van invloed op de Nederlandse N2000 gebieden is de agrarische sector.

Wanneer we dit vanuit Zeeuws perspectief bekijken vraagt dit om enige aandacht. Hoewel het aansluit bij de door u in 2020 vastgesteld strategische aanpak stikstof, is het met deze landelijke koers de vraag wat het betekent voor het halen van N2000 doelen in met name de duingebieden.

In Zeeland voldoen op dit moment, als ook in 2030, veel N2000 gebieden aan de omgevingswaarde. Dit komt doordat dit veelal grote wateroppervlakten zijn, met slechts relatief kleine oppervlakten stikstofgevoelige natuur. De duingebieden echter voldoen op dit moment niet aan de omgevingswaarde en naar verwachting gaan ze dat ook niet doen in 2030. De oorzaak daarvan is dat de duinen aan de westkant van Zeeland liggen: grenzend aan zee en buitenland. De, op zichzelf al relatief kleine, veehouderij sector zit daarmee per definitie benedenwinds van de duingebieden, waardoor een reductie van deze bron nagenoeg geen effect heeft op een daling van de depositie in de duinen. Modelberekeningen leren dat op dit moment een kleine 50% van het areaal stikstofgevoelige natuur in de duingebieden voldoet aan de KDW. Eerste inschattingen wijzen erop dat maatregelen in de agrarische sector, zowel in akkerbouw als in veeteelt, zeer beperkt positieve effecten hebben op het behalen van de KDW in de duinen. Het is zeer de vraag of de gewenste 74% uit het coalitie akkoord en WSN behaald zal kunnen worden.

Met in het achterhoofd de wetenschap dat er dus een beperkte veehouderij sector in Zeeland is, én deze vooral effect zal hebben op andere N2000 gebieden in en buiten Zeeland, is het de vraag hoe er vanuit het transitiefonds bijgedragen kan worden aan de Zeeuwse stikstofproblematiek. Zoals het nu in het coalitie akkoord lijkt te staan, lijkt dit immers met name bestemd te zijn voor maatregelen in de veehouderij. Ook maakt dit nog maar een keer duidelijk dat provincie Zeeland, samen met haar gebiedspartners, weinig tot geen knoppen heeft om aan te draaien om de omgevingswaarde te halen.

Duidelijk was al dat het grootste deel van de stikstofdepositie in de duingebieden afkomstig is uit het buitenland, scheepvaart en uit de meetcorrectie (voorheen werd dit “ammoniak van zee” genoemd). Daarmee wordt steeds duidelijker dat ook het rijk een grote rol heeft bij het verminderen van de depositie in Zeeland. Dit maakt het proces van de komende maanden, waarin het rijk via het PSN afspraken wil maken over de doorvertaling daarvan naar gebiedsdoelen, uiterst belangrijk. Zonder inspanningen van het rijk op andere bronnen, ligt het onder de KDW komen voor de duingebieden ver buiten bereik. Dit speelt niet alleen in Zeeland. In ieder geval speelt dit nadrukkelijk ook in de provincies Noord- en Zuid-Holland, en mogelijk ook in Friesland. Waarbij Zeeland, Noord- en Zuid-Holland alle drie te maken hebben met zeehavens (en daarmee samenhangende scheepvaart) en een grote bijdrage uit het buitenland.

Dit maakt ook dat het verlies aan duin habitat niet makkelijk gecompenseerd kan worden in andere delen van Nederland. Om die reden zijn wij zowel ambtelijk als bestuurlijk in gesprek met de kustprovincies over de consequenties hiervan en willen wij via het proces van afspraken maken in het PSN in gesprek met het rijk.

In lijn met zowel onze eigen aanpak als met de uitgangspunten van het coalitie akkoord, denken wij dat het daarom noodzakelijk is om de stikstofopgave integraal en gebiedsgericht op te pakken voor de overbelaste duingebieden. Wij zijn daarom voornemens om met name invulling te geven aan het koppelen van stikstof aan de andere opgaven in de betreffende gebieden, en deze koppeling te laten landen in het gebiedsplan. Daarmee volgen wij de gedachte van het coalitie akkoord en NPLG, en steken in op een verbreding van het PSN. Hierover willen wij het gesprek aan gaan met het rijk, met name omdat de WSN en het PSN daar op dit moment niet vanuit gaan. Onze benadering is om het gebiedsplan zó op te stellen dat het rijk, via het RTLG, ook middelen beschikbaar stelt voor andere maatregelen dan louter gericht op de agrarische sector (met name veehouderijen). Daarmee geven wij verder vorm aan de strategische aanpak, waarin u heeft vastgesteld dat álle sectoren hun bijdrage zullen moeten leveren. Wij denken hierbij concreet aan het koppelen van bijvoorbeeld kustveiligheid (zandsuppleties) aan recreatieve doelen én aan het verstevigen en vergroten van de dynamiek in het duingebied, wat de robuustheid ten goede komt. Het suppleren van stranden zorgt namelijk niet alleen voor kustveiligheid, maar creëert ook bredere stranden wat voor recreatie. Tegelijk waait dit zand (deels) ook de duinen in, wat zorgt voor dynamiek en verstuiving in het N2000 gebied. Op de Kop van Schouwen zijn hier de afgelopen jaren ervaringen opgedaan, waarbij bewust de mogelijkheid is gecreëerd zand vanaf het strand de duinen in te laten waaien. Ook het koppelen van doelen uit de kustvisie, Visie Bewuste Bestemming Zeeland 2030 en de Mobiliteitsvisie 2028 kan zorgen voor reductie van stikstof in de duinen.

Tegelijk betekenen deze (landelijke) ontwikkelingen ook dat wij zullen moeten nadenken over de aanpak en organisatie van de opgave stikstof en het programma landelijk gebied. Wij zien een verschuiving naar een grotere transitie dan alleen de stikstofaanpak, en wij zien ook dat het rijk en IPO hierin samen werken bij het opbouwen van de regioorganisatie. Het is aan de afzonderlijke provincies om ook in eigen huis een uitvoeringsorganisatie in te richten. Via de voorjaarsconferentie zullen wij voorstellen doen om ons hierop voor te bereiden. Onderdeel daarvan is het voornemen om een kwartiermaker aan te stellen zijn. Deze zal moeten onderzoeken hoe de provinciale organisatie zich hierop kan voorbereiden. Ook wordt via het aanstellen van netwerkregisseurs het gebiedsgericht werken een impuls gegeven.

Voor wat betreft de Vlaamse aanpak van de stikstofproblematiek kunnen wij op dit moment nog niet exact aangegeven wat dit betekent voor de depositie in Zeeland. Wat wel duidelijk is, is dat de Vlaamse regering zich via het akkoord hoofdzakelijk richt op de veehouderij, en daarmee een zelfde lijn kiest als de Nederlandse regering. Doordat de meeste veehouderijen van Vlaanderen zich in West-Vlaanderen bevinden, ligt het voor de hand te verwachten dat het reduceren daarvan een positief effect heeft op de depositie in Nederland. Wat de omvang daarvan zal zijn, zal echter in grote mate afhangen van de locatie van de veehouderijen die “rood” en “oranje” zijn aangemerkt. De snelheid en resultaatgerichtheid zijn daarnaast opvallend. Waar de Nederlandse aanpak tot op heden vooral op vrijwilligheid is gebaseerd, gaat de Vlaamse aanpak meer uit van gedwongen beëindiging op relatief korte termijn.

Ook de Vlaamse aanpak omvat naast de aanpak van piekbelasters een gebiedsgerichte benadering van vijf N2000 gebieden. Deze gebieden zijn echter geen van allen in de buurt van Zeeland gesitueerd.

Naast de Vlaamse aanpak zoals die in het akkoord is vastgelegd, hebben de drie zuidelijke Nederlandse provincies overleg met de drie Vlaamse provincies. Doel hiervan is het afstemmen op operationeel niveau. Inmiddels is ook, als onderdeel van het PSN, het rijk begonnen met een buitenland strategie. Binnen deze strategie wil het rijk onder andere de grensprovincies ondersteunen met het uitvoeren van grensoverschrijdende pilots om stikstofemissie terug te dringen, natuur te versterken of kennis hierover op te doen. 17 maart aanstaande is er een volgend Bestuurlijk Overleg tussen de betrokken Nederlandse en Vlaamse overheden. Op de agenda staan hier, naast de actualiteit, het bespreken van deze grensoverschrijdende pilots. Vanuit Zeeland is hiervoor aangedragen het gezamenlijk verder in kaart brengen van de stikstofbijdrage vanuit de (internationale) scheepvaart.

Hoewel wij zowel in de Vlaamse aanpak als in de Nederlandse buitenland strategie een zeker mate van urgentie herkennen, kunnen wij nog niet beoordelen in welke mate deze inspanningen zullen leiden tot een significante vermindering van de depositie in de Zeeuwse duingebieden. In dat opzicht maken wij ons zorgen over deze aanpak, en zullen bij het rijk blijven aandringen op het formuleren van resultaats-inspanningen op rijksniveau.

Conclusies

Concluderend stellen wij dat er sinds het versturen van de propositie stikstof en natuur, er veel ontwikkelingen zijn geweest. Deze ontwikkelingen maken enerzijds duidelijk dat het rijk serieus werk maakt van de uitwerking van het coalitie akkoord, en anderzijds dat de komende maanden spannend worden vanwege de doorvertaling van omgevingswaarden naar gebiedsdoelen, waarvan het de vraag is hoe haalbaar die worden in Zeeland. Graag gaan wij daarom met u in gesprek over hoe u uw rol ziet in het verder op de kaart zetten van de specifieke situatie in kust- en grensprovincies, in het bijzonder met betrekking tot onze problematiek rond de duingebieden. Wij verzoeken u daarom om deze brief te agenderen voor de commissie Strategische Opgaven van 18 maart 2022.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

U wordt verzocht om in uw correspondentie steeds het zaaknummer te vermelden.