

Plan van Aanpak Gebiedsgerichte Aanpak Stikstof



STIKSTOF

INHOUD

- 3 | Aan- en Inleiding**
- 3 | Uitgangspunten**
- 3 | Doel**
- 3 | Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen**
 - 4 Korte termijn (juli 2020)
 - 4 Langere termijn (2e helft 2020)
- 4 | Daling van de stikstofdepositie**
- 5 | Aanpak**
 - 6 Organisatie en planning
 - 8 Randvoorwaarden

Aan- en Inleiding

Na de uitspraak van de Raad van State (hierna: RvS) over het PAS wordt voor de oplossing van de stikstofproblematiek in hoge mate ingezet op de gebiedsgerichte aanpak van de stikstofproblematiek. Dit is genoemd in zowel het eerste rapport van het Adviescollege stikstof als de Kamerbrief over aanpak stikstofproblematiek van 4 oktober 2019.

Het is van belang dat de gebiedsgerichte aanpak niet op zichzelf komt te staan, maar functioneert als onderdeel van een brede aanpak waarin onder andere ook wordt gekeken naar generieke (landelijke) bronmaatregelen en in samenhang met andere opgaven in het landelijk gebied, zoals het Natuurnetwerk Nederland (NNN), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en bodemdaling.

Op dit moment zijn er twee hoofdpogingen:

- 1 Zorgen dat er op korte termijn (depositie)ruimte komt om projecten mogelijk te maken conform vastgesteld provinciaal beleid.
- 2 Op langere termijn omstandigheden creëren waarbinnen de Natura 2000-instandhoudingsdoelen kunnen worden behaald/gerealiseerd. Dit moet onder andere worden bereikt door een bewezen significante afname van de stikstofdepositie op de stikstofgevoelige habitats en het uitvoeren van herstelmaatregelen.

Voor het realiseren van de hierboven genoemde hoofdpoging werken we aan twee lijnen:

- 1 De Gebiedsgerichte aanpak.
- 2 Opstellen/aanpassen beleidsregel stikstof en de daar bijhorende vergunningverlening en handhaving.

Dit plan van aanpak gaat nader in op de gebiedsgerichte aanpak.

Het stikstofdossier is momenteel nog erg dynamisch en dit plan van aanpak zal dan ook gedurende het proces aangepast en bijgesteld worden. De partijen vertegenwoordigd in de Provinciale regietafel hebben de mogelijkheid gehad om mondeling en schriftelijk op het concept Plan van aanpak te reageren. In de voorliggende versie is, waar mogelijk, de input uit de Provinciale regietafel stikstof meegenomen.

Uitgangspunten

Om tot een goed werkende aanpak te komen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 is juridisch leidend. Een toename van stikstofdepositie in een al overbelaste situatie is op basis van jurisprudentie als significant effect aan te merken. Die situaties zijn daarom niet zonder meer te vergunnen.
- De begrenzing van de 12 stikstof gevoelige Noord-Hollandse Natura 2000-gebieden ligt vast.
- De doelen voor deze 12 Natura 2000-gebieden zijn vastgesteld in de aanwijzingsbesluiten en de Natura 2000-beheerplannen.
- AERIUS is het te gebruiken rekeninstrument voor het berekenen van de stikstofdepositie.

Doel

Het Rijk heeft inmiddels de eerste generieke maatregelen aangekondigd om in eerste instantie de benodigde ruimte te creëren om onder andere woningbouw weer mogelijk te maken. Uit de eerste analyse blijkt dat het verlagen van de snelheid op rijkswegen voor Noord-Holland niet voldoende is om alle urgente woningbouw te kunnen vergunnen. Dit is een acuut probleem wat vraagt om actie op de korte termijn. Hiernaast hebben we de tweede hoofdpoging: het behalen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen (zie kader) door onder andere te zorgen voor daling stikstof depositie.

Om voortvarend met de gebiedsgerichte aanpak aan de slag te gaan, is het belangrijk helder te hebben wat het doel is van deze aanpak. Hierbij is duidelijk dat we deze aanpak niet los kunnen zien van de landelijke generieke aanpak die door het Rijk wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Ook is het te bereiken resultaat in grote mate afhankelijk van beschikbare middelen. Hierbij kan je denken aan onder andere financiële middelen maar ook regelgeving.

Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen

De doelen die in Natura 2000-gebieden moeten worden bereikt, worden instandhoudingsdoelstellingen genoemd. Het uiteindelijke doel van Natura 2000 is het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding voor alle door de richtlijnen beschermde soorten en habitats. Hiervoor is vereist dat het goed genoeg gaat met de soort of habitat om het voortbestaan ervan in Nederland op de lange termijn te garanderen.

Allereerst moet worden voorkomen dat beschermde soorten en habitats nog verder achteruit gaan. Daarnaast is er voor veel soorten en habitats nog een verbetering nodig om te zorgen dat ze in de toekomst niet uitsterven in Nederland. Deze verbeteringen worden bijvoorbeeld gerealiseerd in de vorm van meer leefgebied, een betere voedselbeschikbaarheid of betere verbindingen tussen gebieden zodat populaties niet geïsoleerd raken. Voor elk Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd voor alle beschermde soorten en habitats die daar in niet-verwaarloosbare hoeveelheden aanwezig zijn. Deze zijn vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten per Natura 2000-gebied. Per soort of habitat is aangegeven of behoud van de huidige aantallen/arealen voldoende is, danwel of een uitbreiding of een verbetering nodig is.

Gezien deze situatie stellen we de volgende doelen voor de gebiedsgerichte aanpak:

Korte termijn (juli 2020)

- 1 Opstellen van een concreet pakket aan bronmaatregelen per gebied, dat zorgt voor depositieruimte om de acute behoefte aan ontwikkelruimte voor in de provincie Noord-Holland gelegen projecten te verkrijgen. Van de vrijgekomen ruimte zullen we 30% afroemen ten behoeve van de natuur;
- 2 Opstellen van een concreet pakket aan aanvullende herstelmaatregelen per gebied, bovenop de al in gang gezette herstelmaatregelen, die we de komende twee jaar kunnen nemen om de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden te versterken. Deze maatregelen voeren we in 2020 en 2021 uit.

Langere termijn (2e helft 2020)

- 3 Opstellen van een concreet pakket aan bronmaatregelen waarmee we een bewezen significante daling van de depositie op de stikstofgevoelige habitats realiseren (zie kader hieronder);
- 4 Opstellen van een pakket aan herstelmaatregelen die bijdragen aan het behalen van de Natura 2000-instandhoudingsdoelstellingen en die we de komende zes jaar uitvoeren.

Welke bronmaatregelen het beste kunnen worden ingezet zal per gebied worden bepaald. Voorbeelden van bronmaatregelen zijn (niet limitatief): het aanpassen van bedrijfsvoering, verplaatsen van activiteiten waarbij stikstof vrij komt, het verlagen van de maximumsnelheid op wegen, het nemen van technische maatregelen in de industrie of het uitkopen van bedrijven die depositie veroorzaken. GS baseert zijn keuze voor het maatregelenpakket op een analyse van de voor- en nadelen van de maatregelen. De provincie zal zorgen voor het delen van “best practises” tussen alle gebiedstafels.

Binnen de gebiedsgerichte aanpak zullen alle bronnen die een grote lokale invloed hebben op een Natura 2000-gebied worden meegenomen. Welke bronnen dat zijn zal blijken uit onze data-analyse. Hierbij houden we wel rekening met of we hier als provincie invloed op hebben. Voor zover het bronnen betreft die buiten onze invloedssfeer liggen, en dus buiten de provinciale gebiedsgerichte aanpak, zullen we bij het Rijk aandringen op een aanpak voor deze bronnen.

Als resultaat van de gebiedsgerichte aanpak is het mogelijk dat de provincie gronden aankoopt. Wanneer dit het geval is, bekijken we per geval wat er met de verkregen grond moet gebeuren. Hierbij kan gedacht worden aan (niet limitatief) het inzetten van de grond voor extensivering van andere activiteiten, het realiseren van NNN of het inzetten voor agrarisch natuurbeheer.

Voor Natura 2000-herstelmaatregelen loopt al enige jaren een programma waarbinnen alle in de Natura 2000-beheerplannen en PAS-gebiedsanalyse genoemde maatregelen worden uitgevoerd. In het kader van de gebiedsgerichte aanpak gaan we bekijken in hoeverre versnelling van de uitvoering mogelijk en wenselijk is en of er eventueel aanvullende herstelmaatregelen genomen kunnen worden. Voorbeelden van herstelmaatregelen zijn maaien, plaggen, hydrologische isolatie en het verwijderen van exoten. Eventueel nieuwe herstelmaatregelen zullen bij de herziening van de Natura 2000-beheerplannen in deze plannen worden opgenomen.

Daling van de stikstofdepositie

Op dit moment is de depositie van stikstof op de stikstofgevoelige habitats in de meeste gevallen ongeveer een factor 2 te hoog. De kritische depositie waarde (hierna: KDW) van de meest stikstofgevoelige habitats is 714 mol/hectare/jaar. De huidige depositie is (gemiddeld) rond de 1500 mol/hectare/jaar.

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

In de uitspraak van de RvS wordt ook aandacht besteed aan de huidige overschrijding van de KDW. De RvS stelt dat ze de kritische depositiewaarde niet zien als een absoluut geldende grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen. De mate en duur van de overschrijding van de kritische depositiewaarde zijn naar het oordeel van de RvS wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of de daling van de depositie door de PAS-bronmaatregelen en de effecten van de herstelmaatregelen in de gebieden al dan niet nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden. Zo zal voor een gebied waar sprake is van een ongunstige staat van instandhouding en een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde, eerder sprake zijn van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of voorkomen van verslechtering, dan voor een gebied waar zeker is dat, bijvoorbeeld door de autonome ontwikkeling, de stikstofbelasting zodanig zal afnemen dat overschrijding binnen een afzienbare termijn de kritische depositiewaarde nadert.

Ecologisch is duidelijk dat het behalen van een depositie die in de buurt komt van de KDW wenselijk is. De KDW is namelijk de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast. Hierbij spelen onder andere de mate en duur van de overschrijding van de KDW een rol. De Raad van State ziet de KDW niet als een absoluut geldende grenswaarde voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van de stikstofgevoelige habitats. Maar de praktijk is dat het behalen van deze KDW in geen van de gebieden op korte termijn is te realiseren.

Wel is duidelijk dat het realiseren van een daling nodig zal zijn voor het behalen van een duurzame staat van instandhouding van de habitats en dat het aantonen van deze daling nodig zal zijn voor het op de langere termijn mogelijk maken van economische ontwikkeling. Wanneer geen daling kan worden aangetoond zal het, los van salderen of een project met ADC-toets (Alternatieven, Dwingende reden van groot openbaar belang en Compensatie), juridisch onmogelijk blijven door middel van een vergunning een toename van stikstofdepositie toe te staan.

Stikstof depositie doel:

Het bereiken van de KDW zal op korte termijn niet mogelijk zijn. Wel kunnen we lokaal werken aan de daling van de depositie. Hoeveel invloed we lokaal op deze depositie hebben zal per gebied verschillen. Daarom zullen we in de gebiedsgerichte aanpak per gebied een ambitie voor de daling formuleren.

Gebiedsprocessen in het landelijk gebied zijn niet nieuw. Voorbeelden van lopende gebiedsprocessen zijn het programma Oostelijke Vechtplassen, het programma Gooi & Vechtstreek, het (in opbouw zijnde) programma Laag Holland en diverse concrete projecten binnen deze gebiedsprogramma's. Het ligt voor de hand om de maatregelen die nodig zijn voor het beperken van stikstofeffecten, zoveel mogelijk te koppelen aan lopende gebiedsprocessen. Op die manier wordt dubbel werk voorkomen.

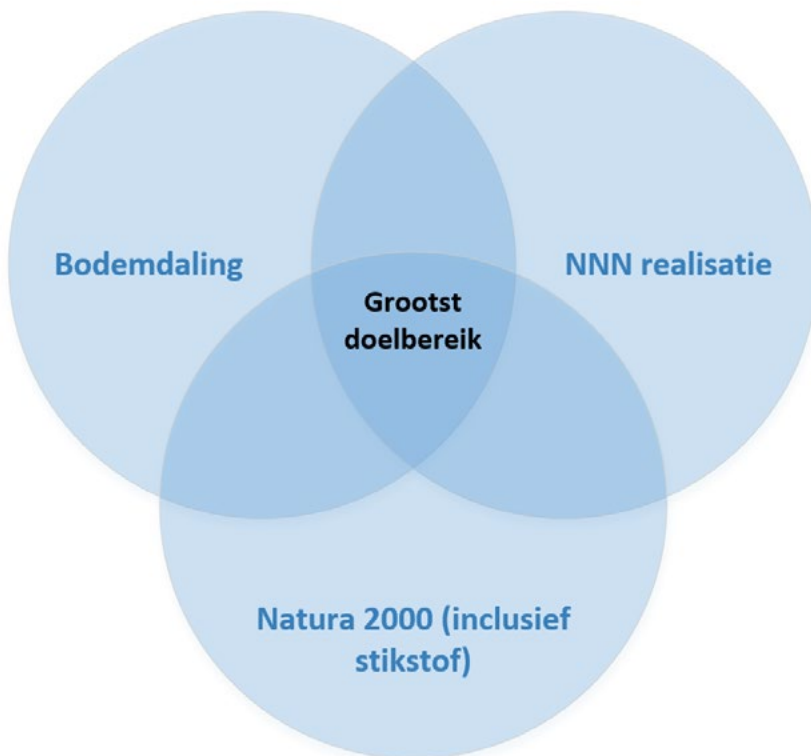
Er lopen in de provincie al diverse gebiedsprocessen vanwege andere doelen, zoals:

- Het Natuurnetwerk Nederland;
- Het tegengaan van bodemdaling;
- De klimaatdoelen;
- Het beschermen van de weidevogels;
- De Kaderrichtlijn Water;
- Klimaatadaptatie;
- Natuurinclusieve landbouw.

Aanpak

De druk om als provincie met een antwoord te komen op de vraag wat we concreet kunnen realiseren door middel van de gebiedsgerichte aanpak, is groot. Het gaat echter om een zeer complexe problematiek waarbij sommige oplossingen verstreckende gevolgen hebben.

Veel van de al lopende processen kunnen in hun uitvoering ook bijdragen aan de stikstofproblematiek. Een voorbeeld hiervan is dat het omzetten van een terrein van landbouw naar NNN ook kan zorgen voor een afname in stikstofdepositie op een gebied. We zullen ons daarom in eerste instantie richten op het identificeren van "no-regret" maatregelen die aan zo veel mogelijk van de provinciale doelen bijdragen.

Figuur 1 | Schematische weergave overlap provinciale doelen (dit is niet compleet en slechts een schematische weergave)

Organisatie en planning

Op 11 december heeft de provinciale kick-off voor de regionale aanpak plaatsgevonden en op 5 februari is het concept plan van aanpak besproken in de Provinciale regietafel stikstof. Na deze bespreking hebben de organisaties in deze regietafel de mogelijkheid gekregen om hun zienswijze op dit plan in te dienen. Deze zijn in de voorliggende versie verwerkt.

Fase 1 - analyse

In de eerste fase (sinds begin december) werken we aan een data-analyse van de 12 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in voorbereiding op de gesprekken met alle betrokkenen in de gebieden. In deze analyse zullen we de volgende zaken in beeld brengen (ook weergegeven in figuur 2):

Natura 2000 habitats

- Waar liggen de stikstofgevoelige habitats (op hexagoon niveau)?
- Wat is de huidige depositie op deze habitats?

Stikstofdepositie en bronnen

- Hoeveel van de totale depositie is afkomstig van lokale bronnen?
- Wat zijn alle lokale stikstof bronnen?
- Wat is de bijdrage aan de depositie per bron?

Herstelmaatregelen

- Hoe staat het met de uitvoering van de reeds geplande herstelmaatregelen?
- Welke reeds geplande herstelmaatregelen kunnen worden versneld?

Bronmaatregelen

- Welk effect hebben de generieke bronmaatregelen op de depositie in dit gebied?

Ontwikkelbehoefte

- Hoe veel stikstofruimte is nodig voor ontwikkelingen zoals woningbouw?

Figuur 2 | Data-analyse vragen in eerste fase: Groene velden zijn inmiddels beschikbaar, gele velden zijn deels beschikbaar en rode velden zijn nog niet beschikbaar.



Een deel van deze vragen hebben we al beantwoord in de al opgestelde PAS-gebiedsanalyses. Deze gebiedsanalyses zullen we omzetten naar een analyse waarin alle bovengenoemde vragen worden beantwoord. Dit doen we voor elk van de 12 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Deze analyses moeten begin maart klaar zijn, maar hierin zijn we wel deels afhankelijk van het Rijk voor het leveren van data.

Fase 2 – Gesprekken in de gebieden

Na de analysefase zullen we, per Natura 2000-gebied, in gesprek gaan met alle lokaal actieve partijen (ondernemers, waterbeheerders, terreinbeheerders, gemeente, agrariërs, industrie, wegbeheer) om samen te kijken welke bron- en herstelmaatregelen we in dat specifieke gebied kunnen nemen om de doelstellingen te halen. Dit zal plaatsvinden in zogenaamde gebiedstafels.

Voorafgaand aan de gebiedstafels zullen we per gebied of regio een brede informatiebijeenkomst organiseren over stikstof en de gebiedsgerichte aanpak zodat alle geïnteresseerden geïnformeerd kunnen worden en zich eventueel kunnen melden voor de gebiedstafels.

In principe zullen we bij deze aanpak een grens van één kilometer rondom de Natura 2000-gebieden gaan hanteren. Dit omdat de activiteiten binnen deze grens een relatief groot effect hebben op de lokale depositie. Dit is alleen niet een harde grens. We willen het proces namelijk niet vastleggen op een harde standaard begrenzing voor alle gebieden, omdat dit effectieve en gedragen oplossingen in de weg kan staan. Immers, soms kunnen maatregelen bij een bedrijf net even verderop zorgen voor de gewenste daling van de stikstofdepositie. Dit is afhankelijk van de locatie van de bedrijven rondom het gebied, de grootte van de bedrijven én de bedrijfsvoeringen die worden toegepast. Het blijft dus maatwerk.

De gesprekken aan de gebiedstafels moeten leiden tot een pakket aan bron- en eventueel aanvullende herstelmaatregelen per gebied. Deze zullen ter advisering worden besproken in de Provinciale regietafel stikstof waarna ze vast zullen worden gesteld door Gedeputeerde Staten.

Mochten zich in de tussentijd al mogelijkheden voordoen om op zeer korte termijn een daling van de depositie te realiseren dan zullen we die benutten (bijvoorbeeld een agrariër of bedrijf die aangeeft te willen stoppen).

In deze fase zal ook onderzocht worden of het invoeren van een drempelwaarde voor vergunningverlening per Natura 2000-gebied haalbaar is. Bij dit onderwerp is de juridische houdbaarheid van groot belang. Of een drempelwaarde mogelijk is, hangt voor een groot deel af van de gerealiseerde afname aan depositie middels bronmaatregelen. De provincie zal onderzoeken of een deel van deze ruimte middels de drempelwaarde kan worden uitgegeven. Indien een drempelwaarde haalbaar is, zal de provincie deze ook implementeren.

Fase 3 - uitvoering en monitoring

De opgestelde analyse kan vervolgens worden gebruikt om ook in de al lopende gebiedsprocessen te sturen op het realiseren van de stikstofdoelstelling. De daadwerkelijke uitvoering van zowel de bron- als herstelmaatregelen brengen we zoveel mogelijk onder in lopende gebiedsprocessen. Echter, nog niet in alle Natura 2000-gebieden lopen nu gebiedsprocessen. Voor deze gebieden zullen we de komende tijd een structuur op moeten zetten.

Het is ook van belang om de voortgang van de daling goed te registreren en eventueel te meten. Hiervoor wordt afstemming gezocht met het Rijk aangezien zij het meetnet beheren. We zullen ons hierbij aansluiten bij de landelijke methodes.

Als laatste is het van belang goed in beeld te hebben wat de staat van de Natura 2000-habitats is. Er vindt nu in het kader van Natura 2000 om de 6 jaar een uitgebreide veldmeting plaats. In de verdere uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak zullen we bekijken of en hoe deze monitoring versterkt kan worden.

Randvoorwaarden

Om van de gebiedsgerichte aanpak een succes te maken zijn er een aantal zaken die nog geregeld moeten worden. De volgende punten zijn nu in beeld.

Stikstofregistratiesysteem

Eén van de doelen van de gebiedsgerichte aanpak is het creëren van ontwikkelmogelijkheden voor nieuwe initiatieven. Mochten we door het nemen van bronmaatregelen de depositie in een gebied weten te beperken, dan willen we daar een deel weer van uit kunnen geven. Dit moet nauwkeurig worden bijgehouden door middel van een registratiesysteem waarin bronmaatregelen worden opgenomen en waaruit eventueel nieuwe initiatieven kunnen putten. Een dergelijk systeem is momenteel nog niet beschikbaar. Wel heeft het Rijk aangegeven hier aan te gaan werken om bijvoorbeeld ook te zorgen dat de ruimte die vrij komt door verlaging van de maximale snelheid op de snelwegen aan de woningbouw toe te kunnen delen. Naar verwachting is in de loop van dit jaar dit systeem klaar.

Regels met betrekking tot het verdelen van ruimte

De met de gebiedsgerichte aanpak verkregen stikstofruimte kan door GS worden gebruikt bij het, middels vergunningen, toestaan van nieuwe activiteiten. Hoe deze ruimte wordt verdeeld zal worden vastgelegd in een nog op te stellen provinciale beleidsregel. Deze beleidsregel zal ter advisering worden voorgelegd aan de Provinciale regietafel stikstof.

Middelen

Voor het uitvoeren van bron- en herstelmaatregelen zijn financiële middelen nodig. Voor de al lopende herstelmaatregelen hebben we een dekking maar voor de aanvullende bron- en herstelmaatregelen nog niet. Het Rijk heeft aangegeven hiervoor budget beschikbaar te stellen maar hoe veel dat zal zijn, onder welke voorwaarden we daar over kunnen beschikken en of dat voldoende zal zijn is nog niet geheel bekend. Naar verwachting zal hier de komende maanden meer duidelijkheid over komen.

Datzelfde geldt voor personele inzet: ook hier lijkt aannemelijk dat het uitvoeren van bron- en herstelmaatregelen een uitbreiding van de provinciale personele capaciteit zal vragen net zoals de capaciteit bij de in de gebieden betrokken partijen.

Een ruime instrumentenkoffer en helderheid over de vraag of volledige schadeloosstelling / onteigening ingezet kan worden

Een gebiedsproces is gebaat bij een ruime instrumentenkoffer. In het kader van onze werkzaamheden voor het afronden van het NNN beschikken we hier al over. Er zijn regelingen voor afwaardering van landbouwpercelen (wanneer deze worden omgezet naar natuur), voor bedrijfsverplaatsing, voor ontpachting (dinsdag 3 december 2019 door GS vastgesteld), enzovoorts. Ook beschikken we over de mogelijkheid om, na afzonderlijke GS-besluitvorming, een agrarische ondernemer volledig schadeloos te stellen voor de kosten van het stoppen of verplaatsen van zijn bedrijf. Vanuit staatssteun-regelgeving kan deze volledige schadeloosstelling echter alleen beschikbaar worden gesteld als er ook een onteigeningstitel op de gronden ligt. De ervaring leert dat het zelden tot daadwerkelijke onteigening komt, omdat de agrarische ondernemer tevreden is met de volledige schadeloosstelling. Dit zien we bijvoorbeeld in gebieden waar dit al wordt toegepast, zoals bij het Naardermeer en de Oostelijke Vechtplassen. Echter, de inzet van onteigening voor stikstofreductie is door de minister van LNV als ongewenst verklaard. In Provinciale Staten is bij de behandeling van moties bij de algemene beschouwingen aangegeven dat volledige schadeloosstelling/ontteigening een regulier instrument is dat niet op voorhand uitgesloten moet worden. Dat past in ons beleid van de afgelopen jaren (die overigens provinciebreed wordt gehanteerd, dus ook in het infra-beleid). Politieke helderheid / herbevestiging van deze koers is gewenst om de instrumentenkoffer in de gebiedsprocessen voor Natura 2000 zo ruim mogelijk te laten zijn.

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Eindredactie

Provincie Noord-Holland
Directie Beleid | Sector Groen

Fotografie

Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging

Xeroxmediaservices

Haarlem, maart 2020