Provinsje Fryslân

Friese aanpak stikstofreductie en natuurherstel

Vastgesteld door Provinciale Staten van Fryslân op 28 oktober 2026



Inhoud

Samenvatting 3

Begrippenlijst 6

1. Waar werken we aan? 11
1.1 Waarom is een nieuwe aanpak nodig? 11
1.2 Waarom zijn stikstofreductie en natuurherstel samen nodig? 12
1.3 Landelijke ontwikkelingen 13
1.4 Wat verandert ten opzichte van het Uitvoeringsprogramma Stikstof? 15

2. Beeld van de opgaven in Fryslân 17
2.1 Opgave stikstof 17
2.2 Opgave verdroging 22
2.3 Opgave versnippering 23
2.4 Opgave invasieve exoten 24
2.5 Opgave gewasbeschermingsmiddelen 25
2.6 Opgave natuurbeheer 26
2.7 Andere drukfactoren 26

3. Kaders, uitgangspunten en strategie 28
3.1 De juridische en bestuurlijke kaders waarbinnen we werken 28
3.2 Uitgangspunten van de FASN 30
3.3 Strategische keuzes voor de aanpak 32

4. Uitvoering in vier sporen 36
4.1 Spoor 1: Extra natuurherstelmaatregelen in de twaalf stikstofgevoelige Friese Natura 2000-gebieden 37
4.2 Spoor 2: Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen buiten de Friese Natura 2000-gebieden (met name op het vasteland) 40
4.3 Spoor 3: Generieke, provinciebrede stikstofreductie (niet op de Waddeneilanden) 41
4.4 Spoor 4: Gebiedsgerichte extra stikstofreductie 49

5. Vergunningverlening 53
5.1 Wat is er nodig voor het hervatten van vergunningverlening? 53
5.2 Duidelijke uitgangspunten voor vergunningverlening 54
5.3 Mogelijkheden voor PAS-melders en interimmers 56
5.4 Landelijk beleid en vergunningverlening 57

6. Borging en monitoring 58
6.1 We bepalen het vertrekpunt 58
6.2 We toetsen vooraf of de aanpak voldoende effect heeft 60
6.3 We zorgen dat maatregelen ook echt worden uitgevoerd 60
6.4 We volgen de voortgang van de uitvoering 61
6.5 We meten of de aanpak daadwerkelijk effect heeft 62
6.6 We verbeteren de natuurmonitoring 63

7. Van vaststelling naar uitvoering 64
2026: Vaststelling van de FASN 64
2026-2027: Uitwerking van het Uitvoeringsprogramma 65
2027-2030: Uitvoering via het vrijwillige spoor 65
2030: evaluatie van de aanpak 66
2030-2035: bijsturen waar nodig 66
Vanaf 2035: zo nodig normering 66

Bijlage 1 68

Onderzoek WUR 68

Bijlage 2 Uitleg verdeling reductieopgaven FASN 69

Samenvatting

Stikstofreductie en natuurherstel moeten vergunningverlening weer mogelijk maken

De vergunningverlening in Fryslân staat onder druk. Met deze Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel (FASN) willen wij samen met alle betrokken partijen werken aan herstel van de natuur én aan oplossingen waarmee vergunningverlening weer breed en structureel op gang kan komen. De maatschappelijke behoefte aan ruimte voor woningbouw, energietransitie en infrastructuur is immers groot. Tegelijk blijft het van belang dat er toekomstperspectief is voor agrariërs.

Fryslân werkt via verschillende programma's aan stikstofreductie en natuurherstel

De FASN bouwt voort op het Uitvoeringsprogramma Stikstof Fryslân 2035 (UPS), dat in 2022 is vastgesteld. Het UPS was een beleidsdocument en zou tot uitvoering komen in de Friese Aanpak Landelijk Gebied (FPLG). Maar dat traject is in 2024 voor wat betreft de stikstofaanpak on hold gezet. Wel voeren we extra natuurherstel uit via Programma Natuur. Om het benodigde natuurherstel te borgen zijn deze programma's niet voldoende en zijn extra inspanningen nodig. Dit is bevestigd in de uitspraken van de Raad van State van december 2024 en van de Rechtbank Den Haag uit 2025[1].

Per Natura 2000-gebied willen wij voldoen aan het additionaliteitsvereiste

Als per gebied aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, kan stikstofruimte weer worden ingezet. Omdat de situatie per gebied verschilt, zal vergunningverlening niet overal tegelijk kunnen worden hervat. Zodra vergunningverlening wordt hervat, zullen wij met prioriteit de situaties van de PAS-melders beoordelen en, indien mogelijk, vergunnen.

We sturen op emissiereductie en vullen dit waar nodig gebiedsgericht aan

Voor de landbouwsector willen we sturen op emissies in plaats van rechtstreeks op depositievermindering in natuurgebieden of op het terugdringen van overschrijdingen van de kritische depositiewaarden (KDW). Dat doen we via doelsturing en een KPI-systematiek (kritische prestatie-indicatoren) binnen de Fryske Monitor Tûk Buorkjen. Voor de landbouw werken we toe naar een generieke reductie van 30% van de ammoniakemissie in 2035 ten opzichte van 2019 voor de blijvende bedrijven. Dit wordt aangevuld met gebiedsgerichte maatregelen. Met het verplichte rekeninstrument moet uiteindelijk wel worden aangetoond dat de emissiereducties leiden tot voldoende afname van de depositie in de natuurgebieden.

Vrijwilligheid staat centraal binnen een geborgde aanpak

De provincie stelt de kaders en doelen vast (wat en wanneer), maar wil samen met ondernemers, terreinbeheerders en gebiedspartners bepalen hoe deze worden ingevuld. Vrijwilligheid voor de emissiereductie bij ondernemers is daarbij het uitgangspunt. De emissiereductie wordt gerealiseerd via een generieke reductie van 30% op het vasteland en een extra reductieopgave rondom drie Natura 2000-gebieden in Zuidoost-Fryslân. In 2030 wordt geëvalueerd of het vrijwillige spoor voldoende oplevert. Als de doelen in 2035 niet worden gehaald, kan de provincie als laatste stap normerende maatregelen inzetten. Zo ontstaat een aanpak die juridisch, financieel en in de tijd is geborgd en die daardoor zowel juridisch houdbaar als maatschappelijk uitvoerbaar is.

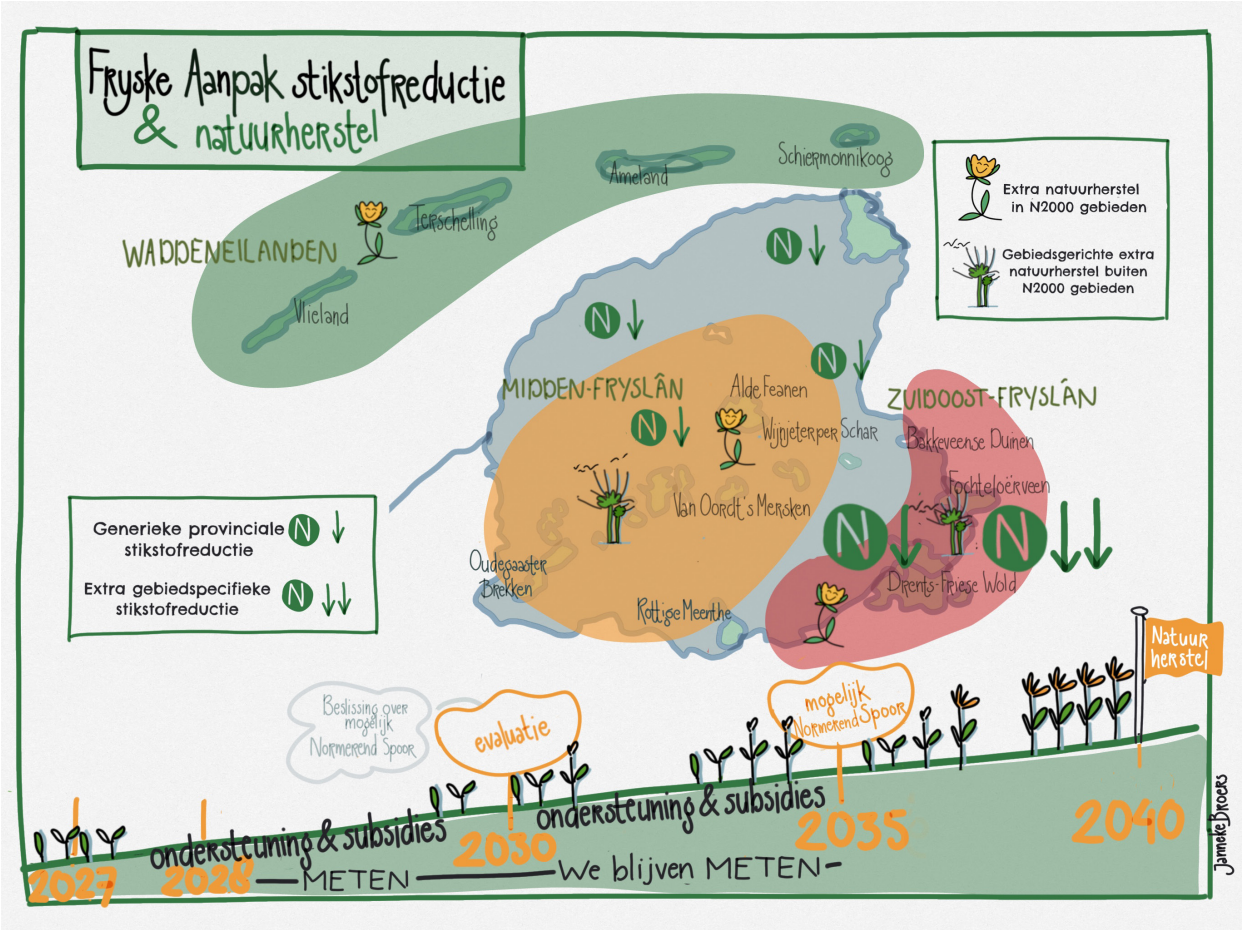
Naast stikstofreductie zetten we in op extra natuurbeheer en natuurherstel

Door het beheer in Natura 2000-gebieden te versterken, verbetert de natuurkwaliteit. Tegelijkertijd pakken we drukfactoren aan die de natuur onder druk zetten, zoals

verdroging, versnippering, invasieve exoten, gewasbeschermingsmiddelen en ontoereikend beheer. Veel van deze maatregelen vinden plaats buiten de Natura 2000-gebieden en richten zich op natuur- en systeemherstel. Hierbij hebben we oog voor andere opgaven en gebruiken we omgevingskwaliteit als ontwerpbasis voor de gebiedsgerichte aanpak. Soms vraagt dat om een aanpassing van de ruimtelijke inrichting. Dit sluit aan bij de zone-aanpak uit de Provinciale Omgevingsvisie. Samen vormen deze maatregelen een belangrijk onderdeel van de FASN.

We werken via vier samenhangende sporen

1. Extra natuurherstelmaatregelen in de twaalf stikstofgevoelige Friese Natura 2000-gebieden
2. Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen buiten de Friese Natura 2000-gebieden (met name op het vasteland)
3. Generieke, provinciebrede stikstofreductie (niet op de Waddeneilanden)
4. Gebiedsgerichte extra stikstofreductie



Figuur 1: Visuele weergave van de FASN met daarin de vier sporen: Generieke provinciale stikstofreductie, in Zuidoost-Fryslân extra gebiedsspecifieke reductie, extra natuurherstel in alle Natura 2000-gebieden en gebiedsgericht extra natuurherstel buiten Natura 2000-gebieden. De tijdlijn laat het traject zien van ondersteuning, meten, evaluatie (2030) en een mogelijk dwingend spoor (2035) naar het beoogde natuurherstel.

De opgave verschilt per gebied

Wij delen Fryslân op in drie gebiedsclusters: Waddeneilanden, Midden-Fryslân en Zuidoost-Fryslân. Voor elk gebiedscluster ontwikkelen we een gebiedsgerichte aanpak voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dat doen we samen met ondernemers, gemeenten, buurprovincies, het Wetterskip en het Rijk. Waar mogelijk sluiten we aan bij lopende gebiedsprocessen. De opgave verschilt overigens sterk per gebied. Vooral in Zuidoost-Fryslân, maar ook in Midden-Fryslân, is sprake van een zwaardere opgave en zijn aanvullende maatregelen nodig, terwijl op de Waddeneilanden de opgave kleiner is.

De landelijke aanpak sluit op hoofdlijnen aan bij de FASN

Het kabinet heeft met de Kamerbrief van 26 juni 2026 een eerste aanzet gegeven voor een maatregelenpakket om de vergunningverlening weer vlot te trekken. Er wordt een pakket aan maatregelen voorgesteld voor stikstofreductie en natuurherstel. De aanpak kent overeenkomsten met de FASN, maar ook verschillen. Met name de zoneringen rondom het aantal Natura 2000-gebieden, de invoering van een fosfaatnorm en een reductiepercentage van 42 tot 46% voor ammoniakemissies uit de landbouw komen niet voor in de FASN.

Het kabinet heeft aangegeven de landelijke aanpak samen met provincies verder uit te werken. Er is ruimte om binnen landelijke kaders te komen tot gebiedsgerichte alternatieven, mits deze volgens het Rijk bijdragen aan hetzelfde doelbereik voor stikstofreductie en natuurherstel. Er zal dus nog afstemming plaatsvinden met het Rijk.

Waar het landelijke beleid ruimte biedt voor alternatieve gebiedsgerichte uitwerkingen, willen wij onderzoeken waar en hoe de ruimte voor een alternatieve aanpak benut kan worden, bijvoorbeeld via omwisselbesluiten. Zodra het Rijk het beleid definitief heeft uitgewerkt en wettelijk heeft vastgelegd, wordt de FASN, daar waar nodig, aangepast.

Het Uitvoeringsprogramma maakt de aanpak concreet

De maatregelen die in deze FASN staan, worden verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma. Besluitvorming van het Uitvoeringsprogramma staat gepland voor eind 2027. Daarin krijgen ook borging en monitoring een prominente plek, zodat inzichtelijk wordt of de doelen in de gebieden worden gerealiseerd. Dit pakket moet ertoe leiden dat verslechtering van de natuur wordt gestopt en de natuur wordt hersteld én het halen van instandhoudingsdoelen weer in beeld komt, zodat daarmee voldaan kan worden aan het additionaliteitsvereiste. Wanneer aan dit vereiste is voldaan, ontstaat de juridische basis om de bestaande instrumenten voor vergunningverlening weer toe te passen.

Vergunningverlening wordt weer mogelijk

Momenteel staat de vergunningverlening dermate onder druk dat zelfs met salderen vergunningverlening niet mogelijk is, omdat de additionaliteit niet kan worden onderbouwd. Als de FASN is uitgewerkt tot een geborgd maatregelenpakket, kunnen wij de additionaliteit wél onderbouwen. Dan kunnen aanvragers weer gebruikmaken van intern of extern salderen en kunnen vergunningen (als ook aan alle overige voorwaarden is voldaan) weer worden verleend.

Wij hebben er vertrouwen in dat deze aanpak Fryslân weer perspectief biedt

Het vraagt wel om een gezamenlijke inspanning. Ondernemers zijn onmisbaar voor het realiseren van de emissiereductieopgave, omdat zij zelf de regie houden op de maatregelen binnen hun bedrijf. Daarnaast is landelijke en Europese inzet noodzakelijk, omdat een aanzienlijk deel van de stikstof die neerslaat in de Friese Natura 2000-gebieden afkomstig is uit andere provincies en uit het buitenland. Tot slot is het belangrijk dat het Rijk voldoende (financiële) middelen beschikbaar stelt voor de benodigde ondersteuning. Laten we samenwerken aan een toekomstbestendig Fryslân, met ruimte voor natuur, ondernemers en vergunningverlening.

[1] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909; Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.

Begrippenlijst

Aanwijzingsbesluit
Officieel besluit van de minister waarin een natuurgebied wordt aangewezen met specifieke doelen voor bescherming van habitattypen en (vogel)soorten, inclusief de grenzen van het gebied (2008-2013).

Additionaliteitsvereiste
Het additionaliteitsvereiste houdt in dat stikstofruimte pas mag worden gebruikt voor vergunningverlening nadat is aangetoond dat deze ruimte niet nodig is voor natuurherstel van Natura 2000-gebieden. Zie ook de definitie van natuurherstel in deze begrippenlijst. De overheid moet daarbij kunnen onderbouwen welke maatregelen nodig zijn en getroffen worden om natuurherstel te realiseren en welke stikstofruimte daarvoor nodig blijft. De stikstofruimte die daarna overblijft, kan worden ingezet voor vergunningverlening.

Doelsturing
Bij doelsturing wordt gestuurd op een te behalen doel, bijvoorbeeld emissiereductie op bedrijfsniveau. Ondernemers bepalen daarbij zoveel mogelijk zelf welke maatregelen zij inzetten om dat doel te bereiken.

Emissie en depositie
- Emissie is de uitstoot van stoffen, zoals ammoniak of stikstofoxiden, door bijvoorbeeld landbouw, verkeer of industrie.
- Depositie is de neerslag van stikstof vanuit de lucht op bodem, water en natuurgebieden.

Extern en intern salderen
- Extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning.
- Intern salderen: salderen binnen de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning.

Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB)
Dit is een provinciale KPI-systematiek voor de landbouw. Met behulp van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) krijgen ondernemers inzicht in hun prestaties op onder meer stikstofreductie, biodiversiteit en klimaat. De systematiek ondersteunt monitoring en prestatiebeloning en kan op termijn een basis vormen voor doelsturing.

Gebiedsgerichte aanpak (GGA)
Dit is een werkwijze waarbij maatregelen worden afgestemd op de kenmerken en opgaven van een specifiek gebied. Daarbij worden verschillende doelen, zoals stikstofreductie, natuurherstel, waterkwaliteit, versterking van het landschap, groenblauwe dooradering, biodiversiteitsherstel en landbouwontwikkeling, zoveel mogelijk in samenhang uitgewerkt.

Geborgde maatregel
Een maatregel is geborgd wanneer voldoende zeker is dat deze binnen afzienbare termijn wordt uitgevoerd, financieel is gedekt en het beoogde effect daadwerkelijk kan worden bereikt.

Habitattype
Een habitattype is een herkenbaar natuurtype met een eigen soort plantengroei, zoals hoogveen of droge heide, dat binnen een Natura 2000-gebied Europese bescherming geniet.

Instandhoudingsdoelen
Voor elk Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelen opgenomen in het Aanwijzingsbesluit. Het gaat om behouds- en/of uitbreidingsdoelen voor de oppervlakte en/of behoud en verbetering van de kwaliteit van habitattypen en/of (leefgebieden van) soorten van de vogel- en/of habitatrichtlijn. De behoudsdoelen zijn per gebied gekwantificeerd. Uitbreidings- en verbeterdoelen zijn nog niet altijd gekwantificeerd en vastgelegd. Het Rijk is hiervoor verantwoordelijk en maakt hierover afspraken met de provincies.

Interimmer
Dit is een ondernemer die een bedrijf heeft uitgebreid of gewijzigd in de periode tussen opeenvolgende vergunningstelsels voor stikstof. Door veranderingen in wet- en regelgeving beschikt deze ondernemer niet over een natuurvergunning die voldoet aan de huidige juridische eisen.

IPO-bouwstenen
Dit zijn door de provincies en koepelorganisaties gezamenlijk opgestelde inhoudelijke voorstellen voor de aanpak van grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Ze beschrijven de doelen, maatregelen, randvoorwaarden en benodigde samenwerking die volgens de provincies nodig zijn om beleid uit te voeren en resultaten te bereiken.

Kaderrichtlijn Water (KRW)
De Kaderrichtlijn Water (KRW) is Europese wetgeving die lidstaten verplicht om de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater te beschermen en te verbeteren. Maatregelen tegen verdroging en voor verbetering van de waterhuishouding dragen vaak zowel bij aan de KRW-doelen als aan natuurherstel.

KPI (kritische prestatie-indicator)
Een KPI is een meetbare indicator die inzicht geeft in de prestaties van een agrarisch bedrijf op doelen zoals stikstofreductie, waterkwaliteit, klimaat en biodiversiteit. KPI's kunnen worden gebruikt voor monitoring, beloning en doelsturing.

KPI-K (KPI-kernset duurzame landbouw)
De KPI-K is een landelijke set van KPI's voor de landbouw. Het Rijk ontwikkelt deze set, samen met kennisinstellingen, voor doelsturing op duurzaamheidsprestaties van agrarische bedrijven. Provinciale systemen, zoals de Fryske Monitor Tûk Buorkjen, kunnen hierbij aansluiten.

Kritische depositiewaarde (KDW)
De kritische depositiewaarde (KDW) is een wetenschappelijk bepaalde grenswaarde voor stikstofneerslag op een habitattype. Hoe langduriger en hoger de overschrijding, hoe hoger het risico op verslechtering van het habitattype.

Landschapsecologische systeemanalyse (LESA)
Een landschapsecologische systeemanalyse (LESA) brengt in beeld hoe een natuurgebied functioneert en welke factoren van invloed zijn op de natuurkwaliteit, zoals water, bodem, landschap en landgebruik. De analyse helpt om per Fries Natura 2000-gebied te bepalen welke herstelmaatregelen het meest effectief zijn.

Natura 2000-gebied
Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Fryslân telt twintig Natura 2000-gebieden. Van deze twintig gebieden zijn er twaalf met stikstofgevoelige habitattypen die overbelast zijn.

Natuurdoelanalyse (NDA)
Een natuurdoelanalyse beschrijft in hoeverre de instandhoudingsdoelstellingen gehaald worden, welke drukfactoren een rol spelen en welke maatregelen nodig kunnen zijn om de natuurdoelen te behalen.

Natuurherstel
Het geheel van maatregelen en resultaten dat gericht is op het stoppen van verslechtering van habitattypen en leefgebieden in een Natura 2000-gebied, het herstellen van reeds opgetreden verslechtering en het realiseren van de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Voor het hervatten van vergunningverlening is niet vereist dat de instandhoudingsdoelstellingen reeds zijn gerealiseerd, maar wel dat per gebied vaststaat met welke passende maatregelen (artikel 6, tweede lid, Habitatrichtlijn) en instandhoudingsmaatregelen (artikel 6, eerste lid, Habitatrichtlijn) deze worden bereikt en dat de uitvoering daarvan binnen afzienbare tijd is geborgd.

Natuurherstelopgave (of ecologische opgave)
Het verschil tussen de staat van de natuur ten tijde van het vertrekpunt ten opzichte van de referentiesituatie ten tijde van de aanmelding (waaronder de T0-kaart van de habitattypen). In het document wordt soms ook gesproken van de ecologische opgave, waarmee hetzelfde wordt bedoeld.

Natuurherstelverordening (NHV)
In 2024 werd de Europese Natuurherstelverordening van kracht. Deze wet moet ervoor zorgen dat ecosystemen niet alleen beschermd maar ook hersteld worden. Doel van de NHV is dat in 2030 minimaal 30% van de Europese natuur is hersteld. In 2040 moet dat 60% zijn en in 2050 90%. De NHV beschermt natuur op land, kust en water, binnen en buiten beschermde natuurgebieden. Er zijn aparte artikelen voor herstel van ecosystemen in bossen, landbouwgebieden, stedelijk gebied, rivieren en uiterwaarden. Ook zijn er aparte artikelen voor bestuivers: de achteruitgang van insecten die planten bestuiven moet uiterlijk in 2030 zijn gestopt. Uiterlijk in september 2027 dient Nederland een definitief Natuur(herstel)plan bij de EU in te dienen waarin wordt geborgd dat de NHV-doelen worden behaald.

Mitigerende maatregelen
Een maatregel is in ieder geval mitigerend als het schadelijke gevolgen voorkomt op de plaats waar deze zich zouden voordoen als de maatregel niet wordt getroffen. Bij stikstof betreft dit een bronmaatregel die direct of indirect wordt toegepast om toenames van stikstofdepositie te verminderen of te voorkomen. Mitigatie kan plaatsvinden met eigen reeds toegestane activiteiten (intern salderen) of door het beëindigen van activiteiten op andere locaties (extern salderen).

PAS (Programma Aanpak Stikstof)
Tijdens het PAS (Programma Aanpak Stikstof) dat op 1 juli 2015 in werking trad, konden initiatiefnemers met een beperkte stikstofdepositie onder voorwaarden volstaan met een melding. Het programma was bedoeld om toestemmingverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaakten door te zetten en om de lasten van de initiatiefnemers te verlichten. Initiatiefnemers die niet meer dan 1 mol depositie per jaar veroorzaakten op stikstofgevoelige natuur hadden geen natuurvergunning voor stikstofdepositie meer nodig. In haar uitspraak van 29 mei 2019 (de PAS-uitspraak) oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het PAS niet als basis voor toestemming van activiteiten mag worden gebruikt. Uit de uitspraak volgt dat alle activiteiten met een

depositie onder de 1,00 mol per hectare per jaar die zijn gestart of uitgebreid tijdens de looptijd van het PAS alsnog vergunningplichtig zijn.

PAS-melder
Een PAS-melder is een ondernemer of initiatiefnemer die onder het PAS een melding heeft gedaan voor een activiteit met stikstofdepositie en die deze activiteit in de periode tussen 1 juli 2015 en 29 mei 2019:

- volledig heeft gerealiseerd;
- nog niet volledig heeft gerealiseerd, maar in deze periode al wel een begin heeft gemaakt met de realisatie, zoals de aanleg of bouw van installaties, gebouwen en infrastructuur;
- of die nog niet met de realisatie is begonnen, maar in deze periode al wel onomkeerbare en significante investeringsverplichtingen voor het project heeft aangegaan.

Programma Maatwerk PAS-melders
Het Programma Maatwerk PAS-melders, vastgesteld op 26 juni 2026, is de opvolger van het Legalisatieprogramma PAS-meldingen en heeft als doel om alle (positief geverifieerde) PAS-melders uiterlijk op 1 maart 2028 zicht te bieden op een legale situatie.

Referentiesituatie natuur
De staat van de natuur op het moment van aanmelding van het gebied bij de Europese Commissie, op 7 december 2004. Deze staat is vastgesteld op basis van de best mogelijke beschikbare data uit de periode 1996 – 2003 en in de aanwijzingsbesluiten vertaald naar instandhoudingsdoelen.

Stikstofruimte
Stikstofruimte is de totale depositieruimte binnen een Natura 2000-gebied die beschikbaar is ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen. Deze ruimte is deels benut door bestaande, vergunde activiteiten en deels onbenut. Alleen onbenutte stikstofruimte kan worden ingezet voor nieuwe vergunningen, en dan uitsluitend als vaststaat dat deze niet nodig is voor natuurherstel.

T0-kaart
Habitattypenkaart van een gebied gebaseerd op de best mogelijke vegetatiedata uit de periode rond de aanmelding (1998-2006) c.q. de referentiesituatie voor de aangewezen habitattypen.

Terreinbeherende organisatie (TBO)
Dit is een organisatie die natuurgebieden beheert en verantwoordelijk is voor het uitvoeren van natuurbeheer en natuurherstel. Voorbeelden zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en It Fryske Gea.

Versnippering
Versnippering ontstaat wanneer leefgebieden van planten en dieren door wegen, kanalen, bebouwing of landbouw worden opgesplitst in kleinere, geïsoleerde gebieden. Hierdoor neemt de beschikbare leefruimte af, worden populaties kleiner en kwetsbaarder en neemt de genetische diversiteit af. Dit vergroot het risico op verlies van biodiversiteit en het plaatselijk uitsterven van soorten.

Vertrekpunt
De staat van de natuur bij aanvang van de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma dat volgt op de FASN, ook wel de uitgangssituatie genoemd.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VR en HR)
De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn verplichten lidstaten om kwetsbare vogelsoorten, andere beschermde soorten en waardevolle natuurgebieden te beschermen en waar nodig te herstellen. Op basis van deze richtlijnen zijn Natura 2000-gebieden aangewezen en gelden instandhoudingsdoelen voor soorten en habitattypen.

1. Waar werken we aan?

Voor u ligt de Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel (FASN). Met deze aanpak werken wij aan twee doelen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: het herstellen van de natuur én het weer mogelijk maken van vergunningverlening in Fryslân. Vergunningverlening is nodig voor ontwikkelingen zoals innovatie, verduurzaming, woningbouw, infrastructuur en economische ontwikkeling. Tegelijk hebben wij de verantwoordelijkheid om de natuur in de Friese Natura 2000-gebieden duurzaam te beschermen en te herstellen.

Wij willen een aanpak die werkt voor natuur én samenleving
De FASN beschrijft hoe Fryslân samen met ondernemers, terreinbeherende organisaties, gemeenten, het Wetterskip en andere partners werkt aan natuurherstel en ruimte voor vergunningverlening. Daarbij kijken wij niet alleen naar de ecologische opgave. Ook uitvoerbaarheid, leefbaarheid en economische ontwikkeling zijn van belang. De kennis en ervaring van partijen in de gebieden zijn daarbij onmisbaar. Alleen in samenwerking kunnen wij komen tot een aanpak die juridisch houdbaar, praktisch uitvoerbaar en maatschappelijk gedragen is.

Wij willen ruimte bieden aan vakmanschap en ondernemerschap
Landbouw, industrie en mobiliteit moeten vanuit hun eigen professionaliteit invulling kunnen geven aan de reductieopgave. En voor ondernemers is het belangrijk dat de opgave duidelijk en voorspelbaar is. Zij moeten weten waar zij aan toe zijn en welk handelingsperspectief zij hebben. De wijze waarop dit wordt uitgewerkt, verschilt per sector en wordt verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma.

De FASN bouwt voort op bestaande inspanningen
In Fryslân wordt al gewerkt aan natuurherstel, stikstofreductie, gebiedsprocessen en verbetering van water- en bodemkwaliteit. De FASN vervangt deze inspanningen niet, maar brengt ze samen en geeft richting aan aanvullende maatregelen die nodig zijn om natuurherstel en vergunningverlening mogelijk te maken. Als het kan, sluiten we aan bij bestaande programma's en gebiedsprocessen. Zo bouwen we voort op wat al gebeurt en versterken we bestaande initiatieven waar dat nodig is.

1.1 Waarom is een nieuwe aanpak nodig?

De vergunningverlening is vrijwel stilgevallen
Het is de afgelopen jaren namelijk steeds moeilijker geworden om natuurvergunningen te verlenen. In de zomer van 2024 werd al duidelijk dat bij extern salderen moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Met de uitspraken over Rendac en de Amercentrale heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in december 2024 bepaald dat dit vereiste ook geldt voor intern salderen. Daardoor kunnen wij op dit moment nagenoeg geen natuurvergunningen meer verlenen.

Natuurherstel moet beter worden onderbouwd en geborgd
De kern van deze uitspraken is dat de overheid moet kunnen laten zien hoe zij natuurherstel daadwerkelijk realiseert. Via programma's zoals Programma Natuur werken we daar al aan. Toch voldoen de Friese Natura 2000-gebieden nog niet aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn. Simpel gezegd: sommige natuurtypen verslechteren of lopen een groot risico om verder te verslechteren, mede door een te hoge stikstofbelasting. Zolang die verslechtering niet is gestopt, blijft vergunningverlening juridisch kwetsbaar.



Het additionaliteitsvereiste speelt daarbij een sleutelrol
Het additionaliteitsvereiste betekent dat stikstofruimte pas kan worden gebruikt voor vergunningverlening als duidelijk is dat die ruimte niet nodig is voor natuurherstel. Zolang niet duidelijk is welke stikstofruimte er nodig is voor het natuurherstel, kunnen individuele projecten niet vergund worden. De overheid moet eerst kunnen onderbouwen welke stikstofruimte en natuurherstelmaatregelen nodig zijn, hoe deze maatregelen bijdragen aan het stoppen van de verslechtering en het in zicht krijgen van de instandhoudingsdoelstellingen.

Daarom werken we aan een nieuwe Friese aanpak
Deze Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel (FASN) vormt de basis voor een geborgd programma van maatregelen voor natuurherstel en stikstofreductie. De provincie brengt in kaart welke maatregelen nodig zijn, welk effect zij hebben en hoe de resultaten worden geborgd. Deze onderbouwing is noodzakelijk om vergunningverlening weer juridisch houdbaar mogelijk te maken.

De FASN vormt het beleidskader voor het vervolg
Na vaststelling van de FASN werken wij de aanpak verder uit in het Uitvoeringsprogramma. Daarin leggen wij vast welke maatregelen worden genomen, hoe deze worden geborgd en hoe de voortgang wordt gevolgd. In het Uitvoeringsprogramma leggen wij ook vast hoe de effecten van maatregelen worden gemeten en hoe zichtbaar wordt of natuurherstel daadwerkelijk wordt bereikt. In deze FASN verwijzen we op allerlei plekken naar het Uitvoeringsprogramma met dit symbool .

1.2 Waarom zijn stikstofreductie en natuurherstel samen nodig?

Het doel is natuurherstel én ruimte voor vergunningverlening
Om de natuur te herstellen en vergunningverlening weer mogelijk te maken, moet de provincie voldoen aan de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Daarvoor

is meer nodig dan alleen het terugdringen van stikstofuitstoot. Er moet voldoende zekerheid zijn dat beschermde natuur behouden blijft en waar nodig herstelt en de instandhoudingsdoelstellingen in zicht komen.

Stikstofreductie is noodzakelijk, maar niet altijd voldoende

Uit natuurdoelanalyses blijkt dat een te hoge stikstofbelasting een belangrijke oorzaak is van de achteruitgang van natuur. Tegelijk spelen ook andere drukfactoren een rol, zoals verdroging, versnippering van natuurgebieden en ontoereikend natuurbeheer. Meer daarover leest u in hoofdstuk 2. Daarom richt de FASN zich niet alleen op stikstofreductie, maar ook op de aanpak van de andere drukfactoren. Dat is nodig om natuurherstel te realiseren.

De benodigde maatregelen verschillen per gebied

De invloed van stikstof en andere drukfactoren verschilt per Natura 2000-gebied. Daarom brengen wij per gebied in beeld welke combinatie van maatregelen nodig is om natuurherstel mogelijk te maken en de instandhoudingsdoelen te behalen. Daarbij zijn vaak ook maatregelen buiten Natura 2000-gebieden nodig, omdat veel oorzaken liggen buiten de desbetreffende Natura 2000-gebieden.

Verantwoordelijkheden voor stikstofreductie en natuurherstel

De FASN richt zich op zowel stikstofreductie als natuurherstel, twee opgaven die nauw met elkaar samenhangen maar die niet bij dezelfde partijen belegd zijn. De verantwoordelijkheid voor stikstofreductie ligt bij de emitterende sectoren, zoals de landbouw, mobiliteit en industrie. Door het terugdringen van uitstoot kunnen deze sectoren bijdragen aan het verlagen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur. De natuurherstelopgave zelf is een verantwoordelijkheid van de provincie als bevoegd gezag en de terreinbeherende organisaties (TBO's), die vanuit hun beheertaak invulling geven aan de benodigde hydrologische en ecologische maatregelen binnen en buiten de Natura 2000-gebieden. Een individuele agrariër staat dan ook niet voor de natuurherstelopgave, maar een aanpassing in de bedrijfsvoering kan hier wel degelijk een positieve bijdrage aan leveren. Daarnaast kan een agrariër, in opdracht van of in samenwerking met een TBO, uiteraard ook betrokken zijn bij natuurbeheerwerkzaamheden.

Vergunningverlening wordt per gebied mogelijk

Natuurherstel en vergunningverlening zijn dus rechtstreeks met elkaar verbonden. Pas als duidelijk is welke maatregelen nodig zijn en hoe deze worden uitgevoerd en geborgd, kan worden bepaald welke ruimte ontstaat voor vergunningverlening. Omdat de opgave per Natura 2000-gebied verschilt, verwachten wij dat vergunningverlening niet overal tegelijkertijd weer mogelijk zal zijn.

1.3 Landelijke ontwikkelingen

Op 26 juni 2026 heeft het kabinet een Kamerbrief gepubliceerd met een voorgenomen nieuwe landelijke aanpak voor landbouw, natuur en stikstof. Het kabinet kiest voor een samenhangend pakket van maatregelen waarin stikstofreductie, natuurherstel, ondersteuning van ondernemers en vergunningverlening met elkaar zijn verbonden. Onderdeel van deze aanpak zijn onder meer een juridisch houdbare en wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens voor vergunningverlening, generieke emissiereductie, gebiedsgerichte maatregelen rond Natura 2000-gebieden en investeringen in natuurherstel.

Natuurherstel blijft de basis voor toekomstbestendige vergunningverlening

Net als Fryslân gaat het Rijk ervan uit dat vergunningverlening alleen duurzaam mogelijk wordt wanneer natuurherstel voldoende is onderbouwd en geborgd. Investeringen in natuurherstel zijn daarom niet alleen van belang voor het behalen van natuurdoelen, maar ook voor het creëren van ruimte voor ontwikkelingen zoals woningbouw, infrastructuur, verduurzaming en economische ontwikkeling.

De landelijke aanpak sluit op belangrijke punten aan bij de FASN

In de Rijksaanpak herkennen wij belangrijke uitgangspunten van de FASN om de vergunningverlening van het slot te halen. Het gaat onder meer om het werken vanuit natuurherstel als basis voor vergunningverlening, doelsturing, een gebiedsgerichte aanpak en een breed pakket van stimulerende en ondersteunende maatregelen. Ook kiezen zowel het Rijk als Fryslân voor een combinatie van generieke emissiereductie en gerichte maatregelen rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarnaast maakt het kabinet investeringen in natuurbeheer en natuurherstel nadrukkelijk onderdeel van de aanpak. Daarmee onderkent het kabinet, net als Fryslân, dat natuurherstel meer vraagt dan alleen stikstofreductie en dat verschillende partijen hier gezamenlijk verantwoordelijkheid voor dragen.

De Kamerbrief bevat ook keuzes die afwijken van de voorgenomen FASN

Op onderdelen wijken de voorgenomen plannen van het Rijk af van de keuzes van Fryslân:

- Zo kiest het kabinet voor bedrijfsspecifieke emissienormen die gekoppeld zijn aan fosfaatrechten en wordt landelijk een hogere generieke reductieopgave voorgesteld dan de generieke reductieopgave van 30% die in de FASN als uitgangspunt wordt gehanteerd.
- Ook stelt het Rijk zonering voor rond meer stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden dan in de FASN. Waar de FASN uitgaat van zonering rond drie Natura 2000-gebieden in Zuidoost-Fryslân, omvat de voorgenomen landelijke aanpak zonering voor dertien Friese Natura 2000-gebieden, waaronder ook de duingebieden op de Waddeneilanden. Fryslân heeft per brief aan de minister gevraagd om de zonering terug te brengen van dertien naar drie zones. De noodzaak voor zonering rondom drie gebieden is in de FASN met name bepaald door de drukfactor stikstof. Het Rijk lijkt in de keuze voor zonering rondom gebieden ook andere drukfactoren mee te wegen. In de tweede helft van 2026 gaan we als provincie in gesprek met het Rijk over de definitieve selectie van de gebieden voor zonering. Daarna is er nog ruimte om in 2027 te werken aan omwisselbesluiten voor gebieden, waarmee met een andere gebiedsgerichte aanpak afgeweken kan worden van de instructieregels voor zonering.
- De Kamerbrief introduceert bedrijfsspecifieke emissienormen gekoppeld aan fosfaatrechten, waar in 2035 aan voldaan moet worden, een grondgebondenheidsnorm per 2035 en een sanctioneringsregime. In de FASN staan draagvlak en vrijwilligheid centraal, met in 2030 een tussenevaluatie die daarna kan leiden tot een normerend instrument als ‘ultieme remedie’ in 2035.

Provincies krijgen ruimte voor gebiedsgericht maatwerk

Het kabinet heeft aangegeven de landelijke aanpak samen met provincies verder uit te werken. Er is ruimte om binnen landelijke kaders te komen tot gebiedsgerichte alternatieven, mits deze bijdragen aan hetzelfde doelbereik voor stikstofreductie en natuurherstel. Fryslân wil deze ruimte benutten en is van oordeel dat de FASN, inclusief het daarbij behorende Uitvoeringsprogramma, een gebiedsgericht alternatief is.

Ook andere landelijke ontwikkelingen raken de FASN

De Kamerbrief is een samenhangende aanpak gericht op onder meer de veenweideproblematiek, het Programma Maatwerk PAS-melders, de Europese Natuurherstelverordening, grondgebondenheid, KRW, 8ste NAP en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen rond Natura 2000-gebieden, in beekdalen en

in grondwaterbeschermingsgebieden. Deze ontwikkelingen maken onderdeel uit van de bredere opgave rond natuurherstel, waterkwaliteit, de klimaatopgave en toekomstbestendige vergunningverlening.

We blijven werken aan een aanpak die rechtdoet aan de Friese omgeving
De landelijke beleidsvoornemens worden de komende tijd nog verder uitgewerkt in regelgeving. Fryslân neemt actief deel aan dit proces en blijft nauwgezet volgen hoe ontwikkelingen zullen doorwerken op de uitgangspunten van de FASN. In hoofdlijnen sluiten de doelen van de rijksplannen aan op die van de FASN, maar zijn er verschillen in de uitwerking. Zodra het Rijk het beleid definitief heeft uitgewerkt en wettelijk heeft vastgelegd, passen we de FASN, waar nodig, aan. Zo voorkomen we dat verschillende definities en plannen naast elkaar blijven bestaan.

Daarbij staat voor Fryslân centraal: juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid in de praktijk en voldoende draagvlak in de gebieden. Wij stellen nu eerst de FASN vast met de overtuiging dat we met dit plan voldoende natuurherstel bereiken om de vergunningverlening in Fryslân weer vlot te trekken. In het najaar van 2026 gaan wij met het Rijk in gesprek over de voorgestelde aanpak. In die reactie zullen wij vanuit bovengenoemde uitgangspunten sturen op een aanpak die rechtdoet aan onze uitgangspunten.

1.4 Wat verandert ten opzichte van het Uitvoeringsprogramma Stikstof?

Gedeputeerde Staten hebben in 2022 het Uitvoeringsprogramma Stikstof Fryslân 2035 (UPS) vastgesteld. Waar het UPS sterk gericht was op het behalen van nationale stikstofdoelen, de zogeheten omgevingswaarden, staan in de FASN het weer mogelijk maken van vergunningverlening én natuurherstel centraal. Het UPS was met name een beleidskader dat opgevolgd zou worden door het FPLG.

De belangrijkste koerswijzigingen in deze nieuwe aanpak zijn:

1. Vergunningverlening en natuurherstel
Als doel wordt gesteld om vergunningverlening weer mogelijk te maken en de natuur te herstellen. Dat doen we door te voldoen aan het additionaliteitsvereiste op gebiedsniveau.

2. Van depositiebeleid naar emissiebeleid
We verschuiven onze aanpak van depositiebeleid naar emissiebeleid en sturing op geborgd natuurherstel.

3. Doelsturing
Een belangrijk onderdeel van ons emissiebeleid is doelsturing, waarbij het duidelijk is welk emissiereductiedoel op bedrijfsniveau gehaald moet worden.

4. Opgave verschilt per gebied
Natuurherstel vraagt per Natura 2000-gebied om een andere aanpak. In het ene gebied ligt de nadruk op extra natuurbeheer, in het andere op maatregelen buiten het gebied. Daarom werken we gebiedsgericht en kiezen we niet overal voor dezelfde maatregelen.

5. Geborgde maatregelen
Binnen een afzienbare termijn werken we toe naar een programma met geborgde maatregelen dat leidt tot stikstofreductie en natuurherstel.

6. Vrijwilligheid tot 2035

Binnen de geborgde aanpak zetten we maximaal in op vrijwilligheid tot 2035. Wij geven ondernemers en andere betrokken partijen de ruimte om vanuit hun eigen vakmanschap invulling te geven aan de opgave. Tegelijk moet onze aanpak leiden tot het gewenste doel: voldoende stikstofreductie en natuurherstel om vergunningverlening mogelijk te maken.

Wij monitoren jaarlijks of wij op koers liggen.
Wij brengen jaarlijks de voortgang in beeld en monitoren vanuit het referentiejaar 2019 waar wij staan. In 2030 beoordelen wij of de aanpak voldoende resultaat oplevert, of wij op koers liggen richting 2035 en of extra inzet of bijsturing nodig is.

In 2035 moet duidelijk zijn of wij de doelen halen.
Als dat niet het geval is, zetten wij vanaf 2035 een normerend spoor in. Wij vinden het belangrijk om onze inwoners en ondernemers hierover vooraf duidelijkheid te bieden.

2. Beeld van de opgaven in Fryslân

Voordat we beschrijven hoe Fryslân gaat werken aan stikstofreductie en natuurherstel, schetsen we eerst de omvang van de opgave. Uit natuurdoelanalyses (NDA's), beheerplannen en adviezen van de Ecologische Autoriteit blijkt dat de natuurkwaliteit in verschillende Friese Natura 2000-gebieden onder druk staat. Voor een aantal habitattypen en soorten is het nodig om verslechtering te stoppen en vervolgens aan herstel te werken, zodat het behalen van de natuurdoelen weer in zicht komt.

De omvang van de opgave verschilt per gebied
In sommige Natura 2000-gebieden is sprake van een relatief beperkte opgave, terwijl in andere gebieden meerdere drukfactoren samenkomen en de natuurdoelen verder uit beeld zijn geraakt. Daardoor verschillen ook de maatregelen die nodig zijn om natuurherstel mogelijk te maken.

In dit hoofdstuk beschrijven we de opgave per drukfactor
Om een goed beeld te geven van de natuurherstelopgave in Fryslân is dit hoofdstuk opgebouwd aan de hand van de belangrijkste drukfactoren. Per drukfactor beschrijven we de huidige situatie, de belangrijkste knelpunten en de betekenis daarvan voor het behalen van de natuurdoelen. Achtereenvolgens gaan we in op stikstof (2.1), verdroging (2.2), versnippering (2.3), invasieve exoten (2.4), gewasbeschermingsmiddelen (2.5), natuurbeheer (2.6) en andere drukfactoren (2.7). Samen vormen deze drukfactoren het beeld van de opgave voor natuurherstel in Fryslân.

2.1 Opgave stikstof

Een te hoge stikstofneerslag is een van de belangrijkste drukfactoren voor verschillende Friese Natura 2000-gebieden. Niet alle stikstof die neerslaat in de Friese Natura 2000-gebieden komt vanuit Friese emissiebronnen. Een gedeelte komt ook uit de rest van Nederland en het buitenland. Om te komen tot een opgave in Fryslân moeten we dus de depositieopgave per natuurgebied vertalen in een provinciale emissieopgave. In deze paragraaf kijken we daarom naar:
- de huidige situatie in Fryslân
- de gebieden met de grootste stikstofopgave
- de verwachte ontwikkeling van de stikstofopgave richting 2030 en 2035

Onderzoek WUR naar Fryslân
Voor deze FASN is gebruikgemaakt van een onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) naar de huidige en verwachte ontwikkeling van stikstofemissies en stikstofdepositie in Fryslân. De WUR heeft voor onze provincie een berekening gemaakt van wat er is bereikt sinds 2018. Het WUR-onderzoek is als afzonderlijke bijlage bij deze FASN gevoegd en vormt een belangrijke bron voor het beeld van de stikstofopgave in Fryslân.

2.1.1 Waar ligt de grootste opgave?

Van de twintig Friese Natura 2000-gebieden zijn twaalf gebieden stikstofgevoelig en naderend overbelast. Dat betekent dat de aanwezige habitattypen gevoelig zijn voor een te hoge stikstofbelasting. De omvang van de opgave verschilt echter sterk per gebied, omdat zowel de stikstofneerslag als de voorkomende natuurtypen en de gevoeligheid van die natuurtypen voor stikstof per Natura 2000-gebied verschillen.

- **Zuidoost-Fryslân**
  Het WUR-onderzoek en de NDA's laten zien dat de grootste stikstofopgave ligt in Zuidoost-Fryslân. Het gaat hierbij om Fochteloërveen, Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Bakkeveense Duinen.

- **Midden-Fryslân**
  In Midden-Fryslân liggen gebieden als Alde Feanen, Rottige Meenthe & Brandemeer, Wijnjeterper Schar en Van Oordt's Mersken. De omvang van de opgave verschilt hier per gebied en per habitattype.

- **Waddeneilanden**
  Op de Waddeneilanden ligt volgens de prognoses voor ontwikkeling van stikstofdepositie een groot deel van het stikstofgevoelige areaal in 2030 onder de kritische depositiewaarde. De stikstofopgave is hier relatief kleiner dan in delen van Fryslân op het vasteland.

De verschillen tussen de gebieden zijn ook zichtbaar in de onderstaande tabel

Deze tabel laat zien welk deel van het stikstofgevoelige areaal naar verwachting in 2030 onder de kritische depositiewaarde (KDW) ligt. Bij de interpretatie van deze percentages is enige nuance nodig. Een hoog percentage onder de KDW betekent namelijk niet automatisch dat de stikstofopgave in een gebied beperkt is.

Gebiedscluster	Natura 2000-gebied	Areaal onder KDW in 2030
Waddeneilanden	Duinen Ameland	98%
	Duinen Schiermonnikoog	91%
	Duinen Terschelling	92%
	Duinen Vlieland	98%
Midden-Fryslân	Van Oordt's Mersken	98%
	Alde Feanen	70%
	Rottige Meenthe & Brandemeer	57%
	Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving	100% (afgerond)
	Wijnjeterper Schar	59%
Zuidoost-Fryslân	Bakkeveense Duinen	0%
	Drents-Friese Wold & Leggelderveld	6%
	Fochteloërveen	1%

Toelichting bij de tabel

De KDW is een grenswaarde voor verschillende habitattypen. Boven deze grenswaarde is er een wetenschappelijk bewezen kans dat de kwaliteit van een habitattype verslechtert. Hoe hoger en langduriger de overschrijding, hoe groter de kans op verslechtering en afname van de oppervlakte of kwaliteit. Met areaal wordt de oppervlakte van stikstofgevoelige habitattypen bedoeld, vaak uitgedrukt in hectares.

Een hoog percentage onder de KDW kan een vertekend beeld geven

Voor Van Oordt's Mersken en in mindere mate de Alde Feanen is dat het geval. Hoewel een groot deel van het areaal onder de KDW ligt, zijn er relatief kleine oppervlakken met habitattypen waar de KDW sterk wordt overschreden. In Van Oordt's Mersken gaat het om ongeveer 15 hectare met vijf habitattypen waarbij de KDW met meer dan 100 procent wordt overschreden. Dat betekent dat de omstandigheden, bijvoorbeeld een te hoge zuurgraad voor droge en vochtige heide, nog altijd verslechteren. Het is geen gemakkelijke opgave om de verslechtering van deze habitattypen te stoppen en opgetreden verslechtering te herstellen. Ook in de Alde Feanen zijn habitattypen aanwezig met een zeer hoge overschrijding van de KDW.

Het aandeel van Fryslân in de stikstofdepositie verschilt per natuurgebied

De bijdrage van Fryslân aan de stikstofdepositie op de eigen Natura 2000-gebieden verschilt sterk per gebied. Gemiddeld is ongeveer een derde van de depositie afkomstig uit Fryslân, maar in sommige gebieden bedraagt dit aandeel circa 50%. Daarmee kan Fryslân zelf invloed uitoefenen op een deel van de stikstofbelasting. Het overige deel van de stikstofdepositie komt uit omliggende provincies en het buitenland.

Natura 2000-gebied	Aandeel depositie	Aandeel depositie	Aandeel depositie
	Buitenland	Fryslân	Rest NL
Waddenzee	44%	20%	35%
Noordzeekustzone	43%	7%	49%
Duinen Vlieland	44%	15%	40%
Duinen Terschelling	39%	26%	35%
Duinen Ameland	32%	27%	40%
Duinen Schiermonnikoog	44%	20%	36%
Groote Wielen	29%	50%	21%
Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving	33%	36%	31%
Alde Feanen	27%	47%	27%
Van Oordt's Mersken	28%	49%	24%
Wijnjeterper Schar	26%	49%	24%
Bakkeveense Duinen	25%	44%	31%
Rottige Meenthe & Brandemeer	27%	30%	43%
Fochteloërveen	34%	27%	40%
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	29%	19%	51%
IJsselmeer	32%	27%	40%
Lauwersmeer	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		
Deelen	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		
Sneekermeer	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		
Witte en Zwarte Brekken	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		

Natura 2000-gebied	Aandeel depositie	Aandeel depositie	Aandeel depositie
	Buitenland	Fryslân	Rest NL

Bron: depositietotaal en buitenland volgens AERIUS Monitor gegevens 2025 en aandeel Fryslân volgens Dashgegevens RIVM 2025 (beide geraadpleegd in augustus 2026)

https://dashview.rivm.nl/#emissie

https://monitor.aerius.nl/

Tabel: Indicatieve verdeling van aandeel in depositie per Fries Natura 2000-gebied in 2020
De tabel laat zien dat veel Friese Natura 2000-gebieden niet alleen te maken hebben met stikstof uit Fryslân zelf. In verschillende gebieden is een groot deel van de depositie afkomstig uit de rest van Nederland en uit het buitenland.

2.1.2 Waar komt de stikstof vandaan in Fryslân?

Alle sectoren veroorzaken stikstofemissies

De emissies van stikstof worden bijgehouden in de landelijke emissieregistratie. Alle sectoren dragen in verschillende mate bij aan de stikstofneerslag op natuurgebieden. De landbouw levert een belangrijk aandeel (97%) van de Friese ammoniakemissies (NH_3). In andere sectoren bestaat de uitstoot vooral uit stikstofoxiden (NOx). De geregistreerde uitstoot van NOx in Fryslân komt voor de helft uit mobiliteit, 43% uit de landbouw en 7% uit overige sectoren (industrie, bouw, handel, afval etc.).

Het aandeel stikstof van de verschillende sectoren

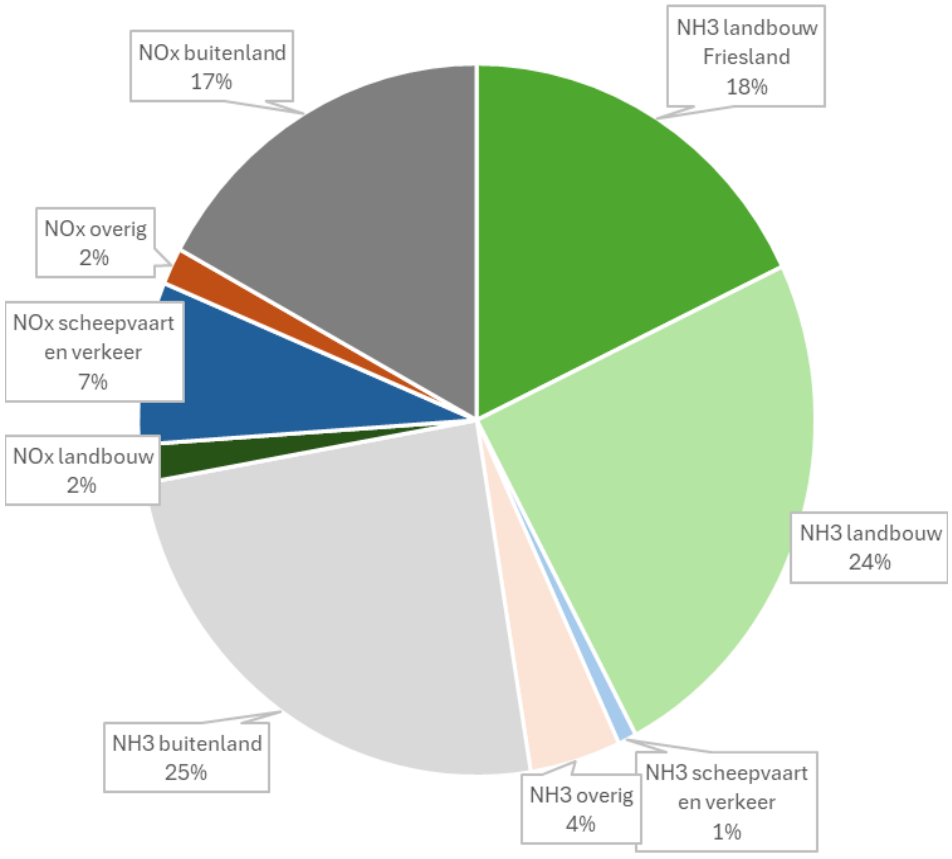
Onderstaande figuur laat zien hoe verschillende sectoren bijdragen aan de stikstof-depositie op de stikstofgevoelige delen van de Friese Natura 2000-gebieden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen bijdragen van binnen en buiten Fryslân. De figuur laat zien dat ruim 70% van de depositie bestaat uit NH3, oftewel ammoniak. Het aandeel van de Friese landbouw op de depositie in Friese Natura 2000-gebieden is 18% (NH_3).

Het aandeel van overige Friese sectoren op de natuur is klein

De uitstoot van stikstof van de overige sectoren (industrie, bouw, mobiliteit) bestaat vooral uit stikstofoxiden (NOx). In onderstaande figuur is aangegeven dat het landelijke aandeel van overige sectoren (NOx) op de Friese natuurgebieden 9% is. Omdat Fryslân ten opzichte van andere provincies een lage uitstoot van NOx heeft (ongeveer 4% van de landelijke uitstoot), is de conclusie dat de bijdrage van de overige Friese sectoren gemiddeld minder is dan 1%.

De Friese situatie wijkt af van het landelijke beeld

Dat hangt samen met de sterke aanwezigheid van de melkveehouderij en het grote areaal grasland in Fryslân. Hierdoor bestaat, in tegenstelling tot het landelijk gemiddelde, een groter deel van de totale Friese bijdrage uit zogenoemde veldemissies. In Fryslân is de verdeling stalemissies 47% en veldemissies 53%. Landelijk is deze verdeling 55% stalemissies en 45% veldemissies. Deze verschillen in de herkomst van emissies zijn van belang bij het bepalen van een passende aanpak voor Fryslân.



Figuur: Sectorale bijdrage aan de gemiddelde stikstofdepositie op de stikstofgevoelige delen van de twaalf Friese Natura 2000-gebieden in 2022 (bron: WUR-rapport 3478).

2.1.3 Hoe ontwikkelt de stikstofbelasting zich sinds 2019?

Voor het bepalen van de verdere aanpak is ook van belang hoe de stikstofbelasting zich naar verwachting ontwikkelt. Daarom kijken we hier naar de ontwikkeling van de ammoniakemissies en de verwachte situatie richting 2030 volgens het rapport van de WUR.

De berekeningen van de WUR laten een daling zien
De WUR hanteert in haar onderzoek de jaren 2018, 2022 en 2030. Hieruit blijkt dat de emissie uit de landbouw in Fryslân van 2018 tot 2022 is afgenomen van 14,9 naar 13,1 kiloton, een daling van 12 procent. De WUR geeft aan dat deze daling vooral tot stand komt door een afname van de veldemissies. De afbouw van de derogatie gaat hier naar verwachting een grote rol in spelen.

In het Uitvoeringsprogramma werken we dit verder uit.

Ook na bestaand beleid blijft een opgave bestaan
De WUR heeft onderzocht welke gevolgen autonome ontwikkelingen en bestaand beleid hebben voor de ontwikkeling van de stikstofemissies in Fryslân. Op basis van dit onderzoek verwacht de WUR dat de ammoniakemissie in Fryslân richting 2030 daalt naar ongeveer 10,8 kiloton.

De verwachte afname van de emissies is onvoldoende om alle natuurdoelen te behalen
Een reductie van de ammoniakemissie van 14,9 naar 10,8 kiloton (circa 27%) lijkt aanzienlijk. Toch blijft in verschillende Natura 2000-gebieden sprake van een

aanzienlijke overschrijding van de kritische depositiewaarde. Voor een aantal zeer stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is deze afname niet voldoende om onder de kritische depositiewaarde te komen. Daarmee blijft stikstof ook in de komende jaren een belangrijke drukfactor voor natuurherstel.

2.2 Opgave verdroging

Voor de meeste Natura 2000-gebieden op het Friese vasteland is verdroging een belangrijke drukfactor. Uit de natuurdoelanalyses (NDA's) blijkt dat een aanpak gericht op verdroging nodig is om natuurherstel mogelijk te maken. Het gaat hierbij om de hoeveelheid beschikbaar water, maar ook om de kwaliteit van het water. De waterkwaliteit van het oppervlakte- en grondwater is vaak sturend op de vegetatie en zorgde voorheen vaak voor buffering van de zuurgraad. Door verdroging is die invloed van kwalitatief goed water minder geworden. Daarnaast is er in deze gebieden ook een opgave om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Ook buiten Natura 2000-gebieden zijn maatregelen nodig

Om natuurherstel mogelijk te maken zijn in de overgangsgebieden rondom verschillende Natura 2000-gebieden aanvullende maatregelen nodig. Zonder deze maatregelen blijft het lastig om de noodzakelijke verbetering van de natuurkwaliteit te realiseren. Ook voor de duinen op de Waddeneilanden speelt verdroging een rol. Daar is waarschijnlijk alleen lokaal een aanvullende aanpak buiten de begrenzing van het Natura 2000-gebied nodig.

Moerasgebieden verliezen water aan hun omgeving

Voor de moerasgebieden Alde Feanen en Rottige Meenthe speelt verdroging een grote rol. Er verdwijnt veel oppervlaktewater en grondwater naar de omliggende gebieden. Dit komt doordat laaggelegen polders direct naast de moerasgebieden liggen. Door het peilverschil stroomt water vanuit de natuurgebieden weg naar de omgeving. Dit heeft negatieve gevolgen voor natuurtypen zoals veenmosrietlanden en blauwgraslanden. Om de natuurdoelen voor deze natuurtypen (behoud of uitbreiding) te halen, zijn hydrologische maatregelen nodig in en rond deze gebieden. Het gaat hier om maatregelen die grondwaterstanden verhogen, de waterkwaliteit verbeteren of het oppervlaktewater op peil houden.

Minder kwelwater zet heide- en schraallanden onder druk

Ook de heide- en schraallandgebieden hebben te maken met verdroging. Dit geldt onder meer voor Van Oordt's Mersken, Wijnjeterper Schar en de Bakkeveense Duinen. In deze gebieden verdwijnt grondwater naar de omgeving. Daarnaast is er minder kwelwater beschikbaar. Van oudsher stroomde dit mineraalrijke grondwater naar de gebieden toe. Het kwelwater had een bufferende werking door de daarin opgeloste mineralen. Doordat de invloed van het kwelwater is afgenomen, zijn deze gebieden gevoeliger geworden voor verzuring. Hierdoor worden de negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie op de natuurkwaliteit versterkt. Ook in deze gebieden zijn hydrologische maatregelen nodig om oorspronkelijke grondwaterstanden te herstellen en verdere achteruitgang van de natuur te voorkomen.

Het Fochteloërveen vraagt om een eigen aanpak

Het Fochteloërveen is een veenmosgebied dat volledig afhankelijk is van regenwater. De kwaliteit van dat regenwater is veranderd door stikstof, onder meer door verrijking met voedingsstoffen en verzuring. Daarnaast stroomt ook hier water weg naar de omgeving. Om dit tegen te gaan, worden nieuwe kades aangelegd in en rond het gebied. Daarmee wordt de uitstroom van water beperkt. In de gebieden rondom het Fochteloërveen lijken aanvullende maatregelen nodig. Welke maatregelen dat zijn, wordt in de komende beheerplanperiode nader onderzocht en uitgewerkt in overleg met de omgeving.



Klimaatverandering versterkt de verdrogingsproblematiek
Door klimaatverandering komen extreme weersomstandigheden vaker voor. Denk aan lange perioden van droogte of juist zware clusterbuien. Daarmee heeft klimaatverandering ook invloed op de hydrologische condities van natuurgebieden, de natuurkwaliteit en biodiversiteit. Langdurige droge perioden komen bijvoorbeeld vaker voor. Deze droge perioden beïnvloeden (grond)waterstromen en daarmee de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden, vooral waar natuurdoelen afhankelijk zijn van grondwater. Internationaal krachtdadig klimaatbeleid is noodzakelijk om klimaatverandering af te remmen. Dat neemt niet weg dat het ook noodzakelijk is om lokale verdrogingsproblemen aan te pakken. Dat is nodig om natuurherstel mogelijk te maken en om te voldoen aan de verplichtingen die gelden voor de Natura 2000-gebieden en de daaruit volgende natuurherstelopgave. Lokale antiverdrogingsmaatregelen kunnen bovendien helpen om de gevolgen van droge perioden - voor natuur en andere functies - zo veel mogelijk te beperken (klimaatadaptatie).

2.3 Opgave versnippering

Natura 2000-gebieden zijn niet altijd goed met elkaar en met andere natuurgebieden verbonden. Uit de NDA's blijkt dat met name in Zuidoost-Fryslân het ontbreken van verbindingen tussen natuurgebieden een probleem is. Daardoor kunnen plant- en diersoorten zich minder goed verspreiden tussen leefgebieden. Dit is beschreven in de NDA's van de Bakkeveense Duinen, het Wijnjeterper Schar en het Van Oordt's Mersken. Dit geldt met name voor de heidehabitattypen. De Ecologische Autoriteit wijst in haar adviezen voor deze gebieden erop dat vooral kleinere Natura 2000-gebieden kwetsbaar zijn wanneer uitwisseling met andere natuurgebieden beperkt is. Zij benoemt dit als een gebrek aan connectiviteit met soortgelijke gebieden.

Voor verschillende soorten leidt dit tot een grotere kwetsbaarheid van populaties

Wanneer soorten zich niet of nauwelijks meer kunnen verplaatsen tussen natuurgebieden, neemt het risico op inteelt toe. Hierdoor worden populaties minder robuust. Ook worden populaties erg kwetsbaar voor externe omstandigheden die leiden tot verlies van een populatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ziektes of een extreem droog jaar. Dit speelt onder andere voor typische soorten die een maat zijn voor de kwaliteit van een habitattype. Maar het speelt ook bij Natura 2000-doelsoorten zoals de grote vuurvlinder in de Rottige Meenthe. Ook andere soorten als de adder en de gladde slang kunnen zich momenteel bijvoorbeeld nauwelijks verplaatsen tussen het Fochteloërveen en het Drents-Friese Wold. Daardoor neemt het risico op inteelt toe en worden populaties minder robuust.

Verbindingen kunnen natuurherstel versterken

Het realiseren van verbindingen tussen gebieden met vergelijkbare natuur kan bijdragen aan natuurherstel. Populaties van planten en dieren kunnen zich dan beter verspreiden en uitwisselen. Ook voor de moerasgebieden in Midden-Fryslân zijn verbindingen belangrijk. Hiervoor bestaat al een netwerk van natuurverbindingen: de zogeheten Natte As.

Het natuurnetwerk is nog niet volledig gerealiseerd

In Fryslân wordt gewerkt aan het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Dit netwerk is nog niet afgerond. Zowel tussen natuurgebieden op de hogere zandgronden als tussen laagveenmoerassen ontbreken nog schakels. Op dit moment is nog niet bekend of een volledig gerealiseerd NNN voldoende is om de effecten van versnippering tegen te gaan.

Ook initiatieven voor groenblauwe dooradering of vanuit de Friese Bomen en Bossenstrategie met extra landschapselementen (onder andere natuurvriendelijke oevers of houtwallen) in het landelijk gebied kunnen bijdragen aan betere verbindingen tussen natuurgebieden. Om de drukfactor versnippering op te heffen, moet nader bekeken worden of naast het nog te realiseren NNN en de voorstellen voor groenblauwe dooradering aanvullende maatregelen nodig zijn. Dit onderwerp zal een onderdeel zijn van een Gebiedsgerichte Aanpak rondom een Natura 2000-gebied.

2.4 Opgave invasieve exoten

In Natura 2000-gebieden neemt het aantal invasieve exoten toe. Deze soorten kunnen de natuurkwaliteit verslechteren en vormen daarmee een drukfactor voor natuurherstel.

De problematiek verschilt per natuurgebied

Voorbeelden zijn:

- in de duinen: Amerikaanse vogelkers, rimpelroos en watercrassula;
- in moerasgebieden: grote waternavel en verschillende exotische vis- en kreeftsoorten.

Bestrijding en preventie blijven nodig

Om deze bedreiging tegen te gaan, zijn gerichte maatregelen nodig, zowel binnen als buiten de natuurgebieden. Het gaat daarbij om bestrijding van invasieve exoten en om maatregelen die verdere verspreiding voorkomen.

De aanpak ligt bij het provinciale exotenbeleid

De aanpak van invasieve exoten is geen direct onderdeel van de FASN. Hiervoor geldt het provinciale exotenbeleid. Het budget bij dit exotenbeleid is beperkt. Middels Programma Natuur is er ook geld gereserveerd voor exotenbestrijding in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Of deze budgetten toereikend zijn, moet nog blijken. In de nog vast te stellen Natura 2000-beheerplannen zal dit duidelijk worden.

2.5 Opgave gewasbeschermingsmiddelen

De invloed van gewasbeschermingsmiddelen op de Friese natuur is nog niet volledig in beeld. In de NDA's wordt voor het Drents Friese Wold, de Rottige Meenthe, de Alde Feanen en de Bakkeveense duinen alleen het vermoeden van deze drukfactor vermeld. Op dit moment kan die invloed niet met zekerheid vastgesteld worden. Uit breder onderzoek van onder andere de WUR en het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) is meer bekend over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij specifieke teelten. De herleidbaarheid van het gebruik op bedrijfs- en perceelsniveau is nog niet zonder meer duidelijk.

Er loopt onderzoek naar minder schadelijke alternatieven

Er is onderzoek gaande naar alternatieven voor het gebruik van schadelijke PFAS-gewasbeschermingsmiddelen in enkele tientallen teeltgewassen. Onderdeel daarvan is de inzet van alternatieve – minder schadelijke – middelen en teeltmaatregelen voor die teeltgewassen. De resultaten hiervan worden eind 2026 verwacht.

Het Rijk werkt aan een bredere aanpak

Het kabinet zet onder meer in op een zoneringsaanpak rond kwetsbare Natura 2000-gebieden, waarbij meerdere drukfactoren spelen, zoals stikstof, waterkwaliteit en gewasbeschermingsmiddelen.

Ten aanzien van de drukfactor gewasbeschermingsmiddelen worden de volgende onderdelen opgenomen in de landelijke aanpak:

- Een convenant gewasbescherming, gericht op het terugdringen van de milieubelasting en het ondersteunen van ondernemers bij het verminderen van het gebruik.
- Een onafhankelijke gegevensautoriteit gewasbescherming.
- Meer grondgebondenheid, onder meer via een grasland- en/of rustgewassenverplichting voor melkveehouders in uitspoelingsgevoelige gebieden.

Wat doet Fryslân?

- Wij volgen het wettelijk kader van de Omgevingswet omtrent het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot de bescherming van Natura 2000-gebieden.
- Wij laten , gezamenlijk met andere provincies, onderzoek uitvoeren naar de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden en eventueel te treffen maatregelen om deze effecten te voorkomen.
- Wij blijven aangesloten bij het landelijke proces om te komen tot een Convenant toekomstbestendige gewasbescherming.

2.6 Opgave natuurbeheer

Het natuurbeheer in de Natura 2000-gebieden is niet altijd toereikend geweest of per habitattype even doelmatig ingezet. Hierdoor konden niet overal de beheermaatregelen worden uitgevoerd die nodig zijn voor herstel van stikstofgevoelige natuur.

Tekorten in de financiering beïnvloedden het beheer

De budgetten voor natuurbeheer waren in het verleden ontoereikend:

- De vergoedingen bedroegen jarenlang slechts 75% van de normkosten. Voor Natura 2000-gebieden is dit enkele jaren geleden verhoogd naar 84%. Door deze ontoereikende dekking van de kosten moesten terreinbeheerders prioriteiten stellen in het beheer. Daardoor kon niet overal het meest effectieve beheer worden uitgevoerd.
- Uit recente landelijke herberekeningen van de normkosten voor het SNL-beheer (Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer) blijkt bovendien dat de vergoedingen ook in de afgelopen jaren structureel te laag zijn geweest. Ook hierdoor moesten beheerders keuzes maken in het beheer.

Dit tekort aan budgetten is via de Bouwsteen Natuur van IPO en natuurorganisaties onder de aandacht gebracht van de ministeriële commissie voor de stikstofaanpak. Dit is overgenomen in de Kamerbrief van 26 juni, waarbij budgetten voor dit onderdeel opgenomen zijn.

Extra investeringen moeten het natuurherstel versterken

De afgelopen jaren is via Programma Natuur extra geld beschikbaar gekomen voor natuurbeheer en systeemherstel. In Fryslân gaat het om ongeveer 135 miljoen euro. Met deze middelen worden extra impulsen gegeven aan natuurherstel. Het gaat hierbij om extra maatregelen zoals meer maaien, begrazen, plaggen en opslag verwijderen, maar ook om het herstel van kaden. Deze maatregelen zijn aanvullend op het bestaande natuurbeheer om de eerdergenoemde achterstanden in het beheer weg te werken. De maatregelen zijn deels in uitvoering of worden nog uitgevoerd tot uiterlijk 2032. De effecten zijn op dit moment nog niet zichtbaar in de natuurkwaliteit. Natuurherstel heeft tijd nodig voordat resultaten zichtbaar worden.

2.7 Andere drukfactoren

De invloed van predatoren en ganzen op Natura 2000-doelen is bekend, maar leidt niet in alle gevallen tot negatieve effecten op beschermde of stikstofgevoelige natuur.

Bij het beheer van predatoren moeten we verschillende natuurdoelen afwegen

Predatoren worden al op diverse plekken beheerd, vooral ter bescherming van kwetsbare weidevogelsoorten en andere bodembroedende vogels. Dit gebeurt gericht en binnen de wettelijke mogelijkheden. Op de eilanden bestrijden beheerders bijvoorbeeld ratten en verwilderde katten. Op het vasteland – bijvoorbeeld in de Groote Wielen – richten zij zich onder meer op de Amerikaanse rivierkreeft (een invasieve exoot) en op de vos om moerasvogels te beschermen. Tegelijkertijd zijn sommige predatoren zelf onderdeel van de Natura 2000-doelstellingen, zoals kiekendieven, velduilen, reigers en meeuwen. Dat vraagt om zorgvuldige afwegingen in het beheer.

Ganzen kunnen zowel een drukfactor als een beschermde soort zijn

In een aantal Natura 2000-gebieden vormen ganzen een drukfactor. Op de eilanden loopt een pilot om het aantal broedende grauwe ganzen te verminderen. Op het vasteland nemen beheerders ook maatregelen, zoals het prikken van eieren en het

afschieten van koppelganzen in het voorjaar. Deze maatregelen zijn vooral gericht op het beperken van landbouwschade en niet primair op stikstofgevoelige natuur. Voor overwinterende ganzen geldt een andere situatie. In sommige gebieden zijn zij juist onderdeel van de instandhoudingsdoelen. Deze soorten vallen onder internationale bescherming via de Vogelrichtlijn.

Nieuwe analyses moeten uitwijzen of aanvullende maatregelen nodig zijn

In nieuwe NDA's en evaluaties van beheerplannen brengen we de invloed van predatoren en ganzen in beeld, voor zover deze relevant is voor de natuurdoelen. Uit deze analyses kan blijken dat aanvullende maatregelen nodig zijn. In dat geval kunnen we deze opnemen in de Natura 2000-beheerplannen, gericht op het verminderen van de drukfactoren.

De uitkomsten worden ook betrokken bij het Friese ganzenbeleid

De rapportages bieden ook een basis voor het gesprek met het Rijk. Ze maken zichtbaar waar knelpunten liggen en ondersteunen de verdere afstemming hierover. Dit zal in de komende twee jaar duidelijker worden. De uitkomsten nemen we ook mee in de eerstvolgende evaluatie van het Friese ganzenbeleid. Deze evaluatie is een logische plek om de invloed van ganzen verder uit te werken. Dit onderwerp past minder goed binnen de FASN. Net als bij het exotenbeleid zijn de huidige budgetten waarschijnlijk niet toereikend. Als de drukfactoren daarom vragen, zal er extra budget beschikbaar moeten komen om deze drukfactoren te verkleinen.

Voor aanvullende maatregelen is mogelijk extra budget nodig

Met het Rijk vindt al intensief overleg plaats over toenemende faunaschade, waaronder ganzenschade. Voor extra bestrijding van ganzen of predatoren voor natuurdoelen is op dit moment geen aanvullend budget beschikbaar.

3. Kaders, uitgangspunten en strategie

Hoofdstuk 2 laat zien dat de staat van de natuur en de oorzaken van achteruitgang per Natura 2000-gebied verschillen. Daardoor verschilt ook per gebied welke maatregelen nodig zijn voor natuurherstel en hoe invulling kan worden gegeven aan het additionaliteitsvereiste. Die gebiedsverschillen vragen om maatwerk. Tegelijkertijd is een gezamenlijke inzet nodig voor de verdere uitwerking van de FASN.

In dit hoofdstuk beschrijven we de basis voor de FASN. We maken onderscheid tussen:

- 3.1 Kaders: deze liggen vast en bepalen de speelruimte voor onze aanpak.
- 3.2 Uitgangspunten: dit zijn breed gedragen principes die richting geven aan onze aanpak.
- 3.3 Strategische keuzes: hierover zijn bestuurlijke besluiten genomen.

3.1 De juridische en bestuurlijke kaders waarbinnen we werken

De FASN moet passen binnen juridische en bestuurlijke kaders. De juridische kaders bepalen wat moet en mag. De bestuurlijke kaders bepalen wie waarvoor verantwoordelijk is en met wie we samenwerken. Samen bepalen ze de speelruimte voor onze aanpak.

3.1.1 Aan welke juridische eisen moet de FASN voldoen?

De basis van de natuuropgave ligt in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VR en HR) en de daaruit volgende verplichtingen. De richtlijnen schrijven niet direct voor wat er precies in Nederland moet gebeuren en leggen geen harde doelen op voor bijvoorbeeld stikstofreductie.

De VR en HR verplichten tot doelen en herstel per natuurgebied
De kern van de richtlijn is dat we natuurgebieden aanwijzen en per natuurgebied vaststellen wat de doelen zijn voor de daar voorkomende soorten en habitattypen, de zogeheten instandhoudingsdoelen. Dit kan zijn het behouden van voldoende oppervlakte van een bepaald type habitat of het uitbreiden van de populatie van een soort. De maatregelen die bijdragen aan het halen van instandhoudingsdoelen, worden instandhoudingsmaatregelen genoemd.

De VR en HR staan verslechtering van een gebied niet toe
De VR en HR bepalen ook dat verslechtering in de individuele Natura 2000-gebieden niet is toegestaan en opgetreden verslechtering moet worden hersteld. Hiervoor is het nodig dat we per gebied inzichtelijk maken wanneer we de opgetreden verslechtering hebben hersteld en welke maatregelen daarvoor nodig zijn. Dit worden passende maatregelen genoemd. Welke maatregelen dat precies zijn, kan het bevoegd gezag niet zomaar bestuurlijk bepalen: dat moet het ecologisch onderbouwen.

Voor vergunningverlening geldt het additionaliteitsvereiste
Maatregelen mogen enkel dienen als mitigerende maatregelen en dus gebruikt worden voor vergunningverlening, als zij aanvullend zijn op instandhoudingsmaatregelen en

passende maatregelen. Er is dus onderscheid tussen instandhoudings-, passende- en mitigerende maatregelen (zie de begrippenlijst voor uitleg). Wanneer er voldoende instandhoudings- en passende maatregelen worden genomen, zijn mitigerende maatregelen additioneel en wordt dus voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

Het bevoegd gezag moet bepalen welke passende maatregelen nodig zijn
De provincie of een ander bevoegd gezag moet beoordelen welke maatregelen nodig zijn om aan bovenstaande verplichtingen uit de Habitatrichtlijn te voldoen.

3.1.2 Bestuurlijke kaders

Naast juridische kaders hebben we ook te maken met bestuurlijke kaders. Oftewel: waarvoor is de provincie verantwoordelijk en welke rol hebben andere overheden?

De provincie is verantwoordelijk voor de instandhouding van de natuur
In de vorige paragraaf is beschreven dat de provincie als bevoegd gezag de wettelijke taak heeft om de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden in stand te houden. Hoe de natuur ervoor staat en welke maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te halen, beschrijven we in de Natura 2000-beheerplannen en de natuurdoelanalyses.

De Natuurdoelanalyses (NDA's) uit 2023 zijn nog niet volledig
In 2023 zijn op basis van de beste beschikbare gegevens de NDA's opgesteld. Bij het opstellen hiervan zijn kennisleemtes gesignaleerd omdat niet alle gegevens voldoende beschikbaar waren.

De Ecologische Autoriteit adviseert aanvullend onderzoek
De Ecologische Autoriteit heeft adviezen uitgebracht op de NDA's. Het belangrijkste advies was dat er Landschapsecologische Systeemanalyses (LESA's) moeten komen om de gebieden en de problematiek beter te begrijpen en om gerichter maatregelen te treffen. Daarnaast gaf de Ecologische Autoriteit aan in welke richting maatregelen genomen moeten worden en welke kennisleemtes daarbij opgevuld moeten worden.

We vullen kennisleemtes aan en verbeteren de onderbouwing
We werken momenteel aan het opvullen van de geconstateerde kennisleemtes, zodat de noodzakelijke maatregelen nog nauwkeuriger kunnen worden bepaald. Dit wordt gefinancierd vanuit het Programma Natuur en het Maatregelenpakket Landelijk Gebied, dat is voortgekomen uit het FPLG.

We werken toe naar geactualiseerde NDA's
Landelijk wordt gewerkt aan een nieuwe handreiking voor de Natuurdoelanalyses. In deze nieuwe versie worden de kennisleemtes meegenomen, zodat de noodzakelijke maatregelen nog nauwkeuriger kunnen worden bepaald. De nieuwe handreiking wordt verbreed met de trendontwikkeling van de natuur vanaf het juiste referentiemoment tot aan het heden. De nieuwe NDA's geven een betere onderbouwing van de huidige staat van de natuur en dienen als een geactualiseerde bouwsteen voor het voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Het lijkt er nu op dat de meeste nieuwe NDA's op z'n vroegst in de loop van 2028 gereed zijn. We bekijken of dit kan worden versneld. Zodra de NDA's zijn geactualiseerd, worden deze gegevens meegenomen in het Uitvoeringsprogramma stikstofreductie en natuurherstel. Deze actuele, navolgbare en gebiedsspecifieke informatie draagt bij aan een gezamenlijk begrip van de opgave en aan vertrouwen in de verdere uitwerking van de aanpak.

We betrekken gebiedspartners en zetten dit landelijk op de agenda
De NDA's zijn objectieve wetenschappelijke beoordelingen van de staat van de natuur. De provincie heeft zich te houden aan de werkwijze voor het opstellen van de NDA's. Het

is wel mogelijk om aan de voorkant van het proces (lokale) partijen met gebiedskennis over de Natura 2000-gebieden te betrekken, bijvoorbeeld door hen kennis en informatie over het gebied te laten aanleveren. Wij zetten ons er op rijksniveau voor in dat deze bredere betrokkenheid ook landelijk wordt toegepast. Dit moet een plek krijgen in de nieuwe landelijke handreiking voor de NDA's. Daarnaast zet het college zich in voor een vertegenwoordiging van de agrarische sector in de Ecologische Autoriteit, in lijn met het advies van de commissie-Remkes.

Dit wordt verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma

- Gegevens uit de geactualiseerde NDA's, voor zover beschikbaar.
- Het nadrukkelijker betrekken van de agrarische sector en gebiedspartners.

Medeoverheden zijn partner in de opgave

De staat van de natuur wordt ook beïnvloed door factoren van buiten de provincie. De overige overheden zijn daarom medeaandeelhouder in de opgave, de urgentie en de wens om te komen tot een oplossing. Naast de uitvoering van maatregelen zien we ook in het afstemmen van de aanpak, de vergunningverlening en de monitoring een rol voor onze medeoverheden in de brede Friese aanpak.

De provincie neemt de regie op wat we zelf kunnen en moeten doen

We zijn proactief en verbinden overheden, sectoren, bedrijven, organisaties en gebieden om integraal samen te werken aan geborgde oplossingen voor natuurherstel, stikstofreductie en vergunningverlening. De IPO-bouwstenen Natuur, Agrarisch Natuurbeheer en Emissiereductie Landbouw en de landelijke stikstofaanpak zijn uitgangspunten daarbij.

De verschillende tempo's leiden tot onduidelijkheid

Voor de Friese natuur is het beleid van andere provincies en het Rijk ook van groot belang. Dat dit in verschillende tempo's verloopt, leidt soms tot perioden van onduidelijkheid. Wij zetten ons in om tot een duidelijke gezamenlijke aanpak te komen die passend is voor de opgave in onze natuur en voor onze ondernemers.

De Friese gemeenten en het Wetterskip zijn belangrijk in de uitvoering

Onze gemeenten en het Wetterskip zijn niet alleen partner in de opgave, maar ook onmisbaar in de uitvoering. Zij kennen hun gebied, hun inwoners en hun ondernemers, en werken dagelijks aan schoner water, minder emissie en sterkere natuur. Wij nodigen hen van harte uit om samen met ons op te trekken: in het afstemmen van de aanpak, in de vergunningverlening en in concrete maatregelen in het gebied. Waar zij tegen knelpunten aanlopen, denken we mee en zoeken we samen naar ruimte. Zo wordt de Friese aanpak echt een gezamenlijke aanpak.

In 2026 en 2027 werken we deze aanpak samen met deze partijen verder uit.

3.2 Uitgangspunten van de FASN

Binnen de bovenstaande kaders hanteren we een aantal uitgangspunten voor onze aanpak. Dit zijn breed gedragen principes die richting geven aan de keuzes en maatregelen in de FASN. De uitgangspunten hieronder vormen het kompas voor de FASN en helpen ons straks om bij het opstellen van het Uitvoeringsprogramma dezelfde lijn vast te houden.

De aanpak past bij het Friese landschap en de Friese samenleving

We kijken naar wat past bij ons landschap, onze natuur en onze samenleving. We zoeken naar een balans die goed is voor de boer en de natuur. De hoge deelname aan Agrarisch

Natuurbeheer in Fryslân laat zien dat dit nu al mogelijk is. Boeren die verduurzamen, extensiveren of omschakelen, moeten daar een goede boterham aan kunnen verdienen. Bij omschakeling van melkveehouderij naar akkerbouw wordt afwenteling van negatieve effecten (KRW, biodiversiteit, klimaat, landschap) voorkomen.

Zo kunnen we de FASN ook slim koppelen aan andere opgaven, om daar ook meerwaarde uit te halen. Hierbij hebben we oog voor een economisch volhoudbare bedrijfsvoering en proberen we sociaaleconomische effecten beperkt te houden. Want een vitale landbouwsector is onmisbaar voor een leefbaar platteland.

In 2026 en 2027 werken we deze aanpak samen met deze partijen verder uit.

Iedereen neemt verantwoordelijkheid voor zijn aandeel

Natuurherstel en stikstofreductie zijn een gezamenlijke opgave. De focus bij stikstofreductie ligt daarom niet uitsluitend op de landbouw. Alle sectoren dragen naar vermogen bij aan de oplossing. Ook sectoren die relatief weinig bijdragen aan de stikstofbelasting, dragen verantwoordelijkheid voor hun aandeel in de opgave. Ook van hen verwachten wij zichtbare resultaten. Datzelfde geldt voor de kwaliteit van de natuur. Samen met de terreinbeheerders spannen we ons in om het beoogde natuurherstel te realiseren. Hiervoor moeten de beheerbudgetten worden verhoogd en afrekenbare afspraken met de beheerders worden gemaakt. Ook hier verwachten we zichtbare resultaten.

We bouwen voort op bestaande gebiedsinitiatieven

Het vraagstuk van natuurherstel en stikstof speelt al langer. Vanuit het voormalige FPLG zijn verschillende initiatieven ontstaan, vaak van agrariërs en andere partijen die samen aan de slag zijn gegaan. Veel van deze initiatieven bevinden zich nog in de verkennende fase. Waar ze bijdragen aan de opgave van de FASN, bouwen we daarop voort.

Ondernemers sturen op wat zij zelf kunnen beïnvloeden

Voor ondernemers werken we met doelen waarop zij daadwerkelijk invloed hebben. We sturen op emissiereductie in plaats van depositiereductie, omdat ondernemers hier beter op kunnen sturen. De provincie vertaalt deze emissies op basis van de emissiedoelen vervolgens naar het effect op de natuur. Voor onze landbouw betekent dit dat zij op hun erf en land zelf aan het stuur zitten om de afgesproken emissiereducties te realiseren. Bij de keuze voor maatregelen om de uitstoot te verminderen, kijken we ook naar de gevolgen voor andere wettelijke doelen. We voorkomen dat deze maatregelen ten koste gaan van dierwaardigheid, het herstel van biodiversiteit buiten Natura 2000-gebieden, de waterkwaliteitsdoelen uit de KRW of de klimaatdoelen. Borging van de maatregelen, toezicht en handhaving zijn belangrijke randvoorwaarden. Tegelijk blijft het uiteindelijke effect op de natuur bepalend.

Ondernemers houden regie over hun gegevens

Om emissie op bedrijfsniveau inzichtelijk te maken, moeten de gegevens van voldoende kwaliteit zijn en ook beschikbaar zijn. Ook weten wij goed dat er zorgen leven over de openbaarmaking van gegevens die in het kader van emissiebeleid en doelsturing worden verwerkt. De provincie heeft hiervoor aandacht bij het vormen van beleid en het Uitvoeringsprogramma. Rondom datagebruik, privacy, datadeling en toegankelijkheid van bedrijfsgegevens voor de ondernemers zelf worden heldere afspraken gemaakt.

Deze afspraken werken we verder uit in het Uitvoeringsprogramma

Als uitgangspunt geldt dat de gegevens van de ondernemer zijn. De ondernemer is ervoor verantwoordelijk dat deze gegevens kloppen. Voor gebiedsmonitoring gebruiken wij specifieke bedrijfsgegevens op niet-herleidbare en geanonimiseerde wijze.

Ondernemers hebben duidelijkheid nodig

Ondernemers hebben behoefte aan duidelijkheid over waar deze aanpak toe leidt en het perspectief dat deze aanpak biedt op de langere termijn. Hierbij hebben wij expliciet aandacht voor jonge boeren en sociaaleconomische effecten in het gebied. Daarom maken wij inzichtelijk welke opgaven er liggen, welke ondersteuning beschikbaar is en welke resultaten nodig zijn. Heldere doelen en duidelijke kaders zijn noodzakelijk om investeringen mogelijk te maken en ruimte te bieden aan ondernemerschap. Wel geldt: niet alles kan overal. In sommige gebieden zullen andere mogelijkheden en middelen zijn dan in andere gebieden.

In het Uitvoeringsprogramma gaan we nog uitvoeriger in op de impact van de aanpak op de bedrijfsvoering, en waar ruimte zit voor ondernemerschap, innovatie en bedrijfsontwikkeling.

Er zijn voldoende middelen nodig voor effectief natuurbeheer

Het natuurbeheer in de Natura 2000-gebieden vraagt langjarig beheer en herstel van natuur. Dit kan alleen worden bereikt als er voldoende middelen beschikbaar zijn voor deze opgave.
De normkosten voor het SNL-beheer zijn onlangs landelijk opnieuw berekend. Hieruit blijkt dat de vergoedingen voor het beheer in de afgelopen jaren structureel te laag waren. Hierdoor moesten terreinbeheerders keuzes maken in het beheer. Beheer is daardoor niet of niet volledig uitgevoerd. Daarnaast is het beheer niet overal even effectief ingericht voor het oplossen van de stikstofproblematiek.

We organiseren de benodigde middelen via het Rijk

Voor het ontwikkelen en uitvoeren van gebiedsplannen en de daaruit voortvloeiende maatregelen is geld en capaciteit nodig. Bij de provincie en bij onze partners. Wij nemen de regie om deze capaciteit te organiseren. Het Rijk heeft aangegeven middelen beschikbaar te stellen. Wij zullen aandringen op snelle beschikbaarheid van middelen. Zonder deze middelen is een snelle uitvoering namelijk niet mogelijk.

3.3 Strategische keuzes voor de aanpak

Binnen de kaders en uitgangspunten zijn verschillende keuzes mogelijk. In deze paragraaf beschrijven we de strategische keuzes die we voor Fryslân maken.

Wij werken toe naar een geborgde aanpak voor vergunningverlening

Vergunningverlening kan alleen duurzaam worden hervat wanneer per Natura 2000-gebied natuurherstel voldoende is onderbouwd en de uitvoering van maatregelen aantoonbaar is geregeld. Rechterlijke uitspraken maken duidelijk dat de overheid een zogenoemd geborgd pad moet kunnen aantonen. Dat betekent dat inzichtelijk moet zijn welke maatregelen worden genomen en hoe de uitvoering daarvan wordt geborgd. Ook moet het effect van deze maatregelen vaststaan. Om deze zekerheid te kunnen bieden, zijn drie elementen van belang:

- Wij leggen vooraf vast welke resultaten nodig zijn, welke maatregelen daarvoor worden ingezet, wie daarvoor verantwoordelijk is en hoe deze juridisch en financieel zijn geborgd. Ook afspraken op sector- en gebiedsniveau maken onderdeel uit van deze aanpak.
- Wij monitoren de ontwikkeling van de natuurkwaliteit. Dit gebeurt met vegetatie-karteringen, tellingen van vogels en fauna en met aanvullende veldbezoeken. Daarbij volgen wij de kenmerken die bepalend zijn voor het behalen van de natuurdoelen in de Natura 2000-gebieden. We voeren ook extra onderzoeken uit naar bijvoorbeeld de zuurgraad van de bodems in de natuurgebieden. De resultaten gebruiken wij om te

beoordelen of de aanpak daadwerkelijk bijdraagt aan natuurherstel en om waar nodig bij te sturen.
- Wij monitoren de uitvoering en de effecten van maatregelen en sturen bij waar nodig. Alleen zo kunnen wij voldoende zekerheid bieden over natuurherstel en het behalen van de instandhoudingsdoelen en werken aan juridisch houdbare vergunningverlening. Over de uitwerking van de monitoring leest u meer in hoofdstuk 6.

Wij kiezen voor natuurherstel én toekomstbestendige landbouw

Wij vinden het belangrijk dat natuurherstel hand in hand gaat met een economisch gezonde en toekomstbestendige landbouwsector. Daarom richten wij ons niet alleen op het behalen van natuurdoelen, maar ook op het bieden van perspectief aan ondernemers. Bij de uitwerking van maatregelen zoeken wij naar oplossingen die bijdragen aan natuurherstel én die ruimte laten voor een duurzame ontwikkeling van de landbouw. Alleen zo ontstaat een aanpak die op lange termijn uitvoerbaar en houdbaar is.

Wij kiezen voor een opgave die haalbaar en uitvoerbaar is

Uit de analyse in hoofdstuk 2 blijkt dat stikstof op onze natuurgebieden niet alleen afkomstig is uit Fryslân, maar ook uit andere provincies en het buitenland. Duidelijk is dus dat de opgave niet alleen door Fryslân kan worden gerealiseerd. Tegelijk nemen wij verantwoordelijkheid voor het deel van de opgave waarop wij zelf invloed kunnen uitoefenen. Daarom gaan wij uit van een realistische emissiereductieopgave die uitvoerbaar is voor ondernemers en tegelijkertijd bijdraagt aan natuurherstel.

Wij kiezen voor snelheid in de uitvoering

Voor het hervatten van vergunningverlening is het belangrijk dat zo snel mogelijk duidelijk wordt welke maatregelen nodig zijn om natuurherstel te realiseren. Daarom werken wij zo snel mogelijk toe naar een Uitvoeringsprogramma waarin deze maatregelen worden vastgelegd. Met een Uitvoeringsprogramma maken wij inzichtelijk welke maatregelen worden genomen, welk effect deze maatregelen hebben, hoe dit wordt gemonitord, hoe de uitvoering wordt georganiseerd en welke bijsturing mogelijk is. Daarmee ontstaat duidelijkheid voor betrokken partijen en kan gericht worden gewerkt aan natuurherstel, stikstofreductie en toekomstperspectief voor ondernemers. Besluitvorming voor het Uitvoeringsprogramma staat gepland voor eind 2027.

We zetten maatregelen in waar zij het meeste effect hebben

We kiezen voor een slimme en eerlijke verdeling van de opgave. In plaats van een generieke 'kaasschaaf' die economisch schadelijker is, nemen we zo effectief mogelijke maatregelen dicht bij de Natura 2000-gebieden. Daar hebben bronnen immers de meeste impact. De rest van de provincie levert echter ook een bijdrage om de stikstofdeken in heel Fryslân te verminderen. Dit vermindert de druk op alle natuurgebieden en verlicht de grotere opgave in Zuidoost-Fryslân.

We bepalen per gebied wat nodig is

De aard en omvang van de opgave verschillen per Natura 2000-gebied. Ook de bronnen en drukfactoren die het natuurherstel belemmeren verschillen per gebied. Daarom bepalen we per gebied welke maatregelen nodig zijn voor natuurherstel en welke emissiereductie daarvoor nodig is. We kijken vervolgens waar deze maatregelen proportioneel en haalbaar zijn met behoud van perspectief voor mensen en bedrijven.

We kiezen waar nodig voor een integrale gebiedsgerichte aanpak (GGA)

We wegen in het Uitvoeringsprogramma af voor welke gebieden we een GGA gaan starten. In deze GGA's kunnen maatregelen voor stikstofreductie en het tegengaan van verdroging en andere drukfactoren samen opgaan. Alleen een integrale aanpak kan ons helpen de problematiek op te lossen.

We leggen uitvoering en ruimte bij de gebieden, met sturing vanuit de provincie

Bij de gebiedsgerichte aanpak leggen wij zoveel mogelijk verantwoordelijkheid, inclusief budget en mandaat, bij de gebieden die aan de slag gaan met de uitvoering. Dit doen wij omdat daar kennis, ervaring en samenwerking aanwezig zijn. Voor de afbakening van gebieden sluiten wij aan bij watersystemen en fysieke gebiedskenmerken. Gebiedsprocessen vragen om maatwerk. De provincie heeft de regie in de gebiedsgerichte aanpak, maar kiest per gebied een vorm die daarbij past. In het ene gebied is wellicht een stevigere rol van de provincie nodig, terwijl in andere gebieden een grotere rol bij het gebied kan liggen. Daarbij combineren we provinciale doelstellingen ('top-down') met belangen en initiatieven uit het gebied ('bottom-up'). De provincie blijft verantwoordelijk voor het behalen van de doelen en zorgt voor een heldere opdracht en procesafspraken.

We organiseren de gebiedsprocessen in nauwe samenwerking met partners

Wij geven als provincie de gebiedsprocessen samen met gemeenten, buurprovincies, het Wetterskip, betrokken organisaties en ondernemers vorm. Samen maken we keuzes over de inzet van maatregelen en instrumenten.
Bij de uitwerking in de gebieden hanteren we een aantal principes.

- Vanuit de additionaliteitsopgave komen we tot een heldere deelgebiedsopgave.
- Per gebied zoeken we naar win-winmogelijkheden en sluiten we aan bij andere trajecten die daar al lopen.
- Om alle doelen in een gebied een plek te geven, starten we samen met belanghebbenden een ontwerpproces, met omgevingskwaliteit als onderlegger.
- We gaan zuinig om met de beschikbare ruimte en zoeken naar mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik.
- De medeoverheden zijn aandeelhouder in de opgave en in de aanpak.
- Gezamenlijk komen we tot een geborgd pakket aan maatregelen.

We combineren vrijwilligheid met zekerheid.

We geven ondernemers en andere betrokken partijen de ruimte om vanuit hun eigen vakmanschap en professionaliteit invulling te geven aan de opgave. Tegelijk moeten we voldoende zekerheid bieden dat de doelen daadwerkelijk worden gehaald. Daarom starten we met een vrijwillige aanpak en werken we ook aan een normerend spoor.

We starten met een vrijwillige aanpak

We vertrouwen erop dat we samen met de sectoren de opgave kunnen realiseren. Daarom kiezen we in de eerste fase voor een vrijwillige aanpak. Vanaf 2027 ondersteunen we deze aanpak maximaal met regelingen en ondersteuning. Ondernemers kunnen zelf het beste bepalen welke maatregelen passen bij hun bedrijf.

We werken ook aan een normerend spoor

We zetten in op maximaal faciliteren en stimuleren. Als dat nodig is, zetten we normerende maatregelen in. Een normerend borgingsinstrument is nodig om zekerheid te bieden dat de reductiedoelen worden gehaald. Deze zekerheid is nodig voor natuurherstel en stikstofreductie en om vergunningverlening weer mogelijk te maken. We onderzoeken hiervoor verschillende opties, zoals een maximale norm voor ammoniak per hectare of stikstofdierexcretie per hectare.

Vanaf 2027 volgen we de voortgang en sturen we bij waar nodig

We willen weten wat de voortgang is en waar bijsturing nodig is. Het bijsturen doen we samen met ondernemers in de gebieden. We werken met duidelijke ijkpunten en monitoren jaarlijks de voortgang. In 2030 beoordelen we of de aanpak voldoende resultaat oplevert om de doelen voor 2035 te behalen en welk vervolg nodig is. Als blijkt dat het vrijwillige spoor onvoldoende effect heeft, onderzoeken we of aanvullende

of normerende maatregelen noodzakelijk zijn. Tot 2035 zetten we maximaal in op het realiseren van de doelen. In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op monitoring.

De KPI-aanpak ondersteunt de vrijwillige fase

Via het vrijwillige spoor werken wij aan emissiereductie en de monitoring daarvan. Hiervoor gebruiken we kritische prestatie-indicatoren voor agrariërs in de vorm van de KPI-systematiek 'Fryske Monitor Tûk Buorkjen'. In Fryslân, maar ook in andere provincies, is dit instrument nog niet voldoende geborgd voor afrekenbare doelsturing, waar het Rijk wel op inzet in 2035. De komende tijd gebruiken wij om deze KPI-systematiek verder te borgen. Daarbij sluiten we aan bij de landelijke ontwikkeling van de KPI-kernset duurzame landbouw (KPI-K), die het Rijk vanaf 2035 wil inzetten voor doelsturing. Wij zien dit als een voorbeeld van een vrijwillige aanpak die tot een geborgd resultaat kan leiden.

Wij verkennen in het Uitvoeringsprogramma hoe deelnemers vanaf een bepaalde score naast een financiële vergoeding ook beleidsruimte kunnen krijgen, bijvoorbeeld binnen het pachtbeleid.

4. Uitvoering in vier sporen

We willen door natuurherstel en stikstofreductie de vergunningverlening weer breed en structureel mogelijk maken. De voorgaande hoofdstukken laten zien voor welke opgave Fryslân staat en welke kaders, uitgangspunten en strategische keuzes richting geven aan onze aanpak.

De maatregelen die nodig zijn, zijn niet overal hetzelfde. Sommige maatregelen zijn nodig binnen de Natura 2000-gebieden, andere juist daarbuiten. Sommige kunnen provinciebreed worden ingezet, terwijl andere alleen effectief zijn als we ze afstemmen op de omstandigheden in een specifiek gebied. Daarom ordenen we de uitvoering in vier samenhangende sporen.

De vier sporen voor stikstofreductie en natuurherstel

1. Extra natuurherstelmaatregelen in de twaalf stikstofgevoelige Friese Natura 2000-gebieden.
2. Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen buiten de Friese Natura 2000-gebieden, met name op het vasteland.
3. Generieke, provinciebrede stikstofreductie, met uitzondering van de Waddeneilanden.
4. Gebiedsgerichte extra stikstofreductie.

De natuur, de stikstofbelasting en de bronnen van stikstof verschillen binnen Fryslân van gebied tot gebied. Daarom zijn niet overal dezelfde sporen nodig. We onderscheiden drie gebiedsclusters: de Waddeneilanden, Midden-Fryslân en Zuidoost-Fryslân. Per gebiedscluster bepalen we welke van de vier sporen nodig zijn. In de tabel hieronder staat welk spoor geldt voor welk gebiedscluster.

Naam gebiedscluster	Naam N2000-gebied	% areaal onder KDW	Extra natuurherstel in de N2000-gebieden	Gebiedsgerichte extra natuurherstel-maatregelen buiten de N2000-gebieden	Generieke provinciale stikstof-reductie	Gebieds-gerichte extra stikstofreductie
Waddeneilanden	Duinen Ameland	98%	√			
	Duinen Schiermonnikoog	91%	√			
	Duinen Terschelling	92%	√			
	Duinen Vlieland	98%	√			
Midden-Fryslân	Van Oordt's Mersken	98%	√	√	√	
	Alde Feanen	70%	√	√	√	
	Rottige Meenthe	57%	√	√	√	
	Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving	100%	√	√	√	
	Wijnjeterper Schar	59%	√	√	√	
Zuidoost-Fryslân	Bakkeveense Duinen	0%	√	√	√	√
	Drents-Friese Wold	6%	√	√	√	√
	Fochteloërveen	1%	√	√	√	√
Fryslân	m.u.v. Waddeneilanden				√	

4.1 Spoor 1: Extra natuurherstelmaatregelen in de twaalf stikstofgevoelige Friese Natura 2000-gebieden

In spoor 1 versterken we het natuurherstel binnen de twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Fryslân. We bouwen daarbij voort op het reguliere natuurbeheer en de herstelmaatregelen die al worden uitgevoerd, onder andere via Programma Natuur. Uit de natuurdoelanalyses (NDA's) blijkt namelijk dat extra maatregelen nodig zijn om de natuur duurzaam te herstellen.

We intensiveren en organiseren natuurherstel beter
Om het natuurherstel te intensiveren, zorgen we voor drie randvoorwaarden:
- 4.1.1 voldoende middelen voor beheer en herstel
- 4.1.2 kennis over welke maatregelen per gebied nodig zijn
- 4.1.3 duidelijke afspraken over de uitvoering en borging

Wat nodig is, verschilt per gebied
Op de Waddeneilanden gaat het onder meer om herstel van de effecten van stikstofdepositie uit het verleden. Op het Friese vasteland zijn daarnaast maatregelen nodig om andere drukfactoren aan te pakken.

4.1.1 Voldoende middelen voor beheer en herstel

We financieren natuurbeheer en herstel nu uit verschillende bronnen
Natuurherstel wordt nu gefinancierd via bestaande regelingen en programma's:
- Natuurpactgelden (Subsidieregeling Natuur en Landschap en aanvullende maatregelen uit de Natura 2000-beheerplannen)
- Aanvullende budgetten uit het Programma Natuur

Programma Natuur maakt extra herstelmaatregelen mogelijk
Het Programma Natuur geeft een extra impuls aan het natuurherstel naast het reguliere natuurbeheer (SNL-beheer). In Fryslân is hiervoor circa 135 miljoen euro beschikbaar. Het gaat om maatregelen zoals extra maaien of begrazen, het verwijderen van boomopslag en het dempen van sloten. Deze maatregelen zijn aanvullend op het bestaande natuurbeheer, dat hier en daar tekortschiet door de ontoereikende beheerbudgetten (zoals vermeld in paragraaf 2.6).

De terreinbeheerders voeren een deel van de maatregelen al uit.
De overige maatregelen worden uiterlijk in 2032 uitgevoerd. Met monitoring volgen we op korte en lange termijn wat de maatregelen bijdragen aan het natuurherstel en welk effect ze hebben op de natuurkwaliteit.

Verder gebruiken we het budget van Programma Natuur voor onderzoek
We doen onderzoek naar bijvoorbeeld de bodemkwaliteit, grondwaterstanden en soorten in de Natura 2000-gebieden. Met deze aanvullende gegevens brengen we de natuurkwaliteit beter in beeld.

Voor goed natuurbeheer zijn hogere vergoedingen nodig
De huidige vergoeding voor regulier natuurbeheer is te laag. Uit een nieuwe landelijke berekening van de normkosten voor het SNL-beheer blijkt dat de vergoedingen de afgelopen jaren structureel achterbleven. Daardoor moesten terreinbeheerders keuzes maken in het beheer. Niet overal is beheer volledig uitgevoerd en het beheer was niet overal optimaal ingericht voor de stikstofopgave. De provincie stemt binnen het proces

‘Grip op Kwaliteit’ met terreinbeheerders af hoe de beschikbare middelen doelmatig worden ingezet. Daarbij bekijken we per gebied hoe we de natuurdoelen kunnen behalen en waar bijsturing van het natuurbeheer nodig is.

Ook voor extra natuurherstel zijn aanvullende middelen nodig
Naast voldoende financiering voor het reguliere beheer zijn middelen nodig voor extra natuurbeheer en natuurherstel. Het tekort aan middelen is benoemd in de Bouwsteen Natuur opgesteld door onder andere IPO en natuurorganisaties. Deze bouwsteen is in oktober 2025 aangeboden aan de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN). Extra budgetten zijn nodig voor meer interne maatregelen voor natuurbeheer en exotenbestrijding. Deze zijn aanvullend op het huidige Natuurpact. De bouwsteen noemt:

- 200 miljoen euro per jaar voor ophoging van het reguliere SNL-beheer
- een impuls van 3,5 miljard euro voor extra natuurherstel in stikstofgevoelige natuur. Deze middelen zijn bedoeld voor extra maatregelen of intensivering van bestaand beheer, zodat natuur versneld kan herstellen of behouden blijft zolang drukfactoren, met name stikstof, nog niet voldoende zijn verminderd. Daar geeft de bouwsteen nog invulling aan.

In het Uitvoeringsprogramma bepalen we wat dit voor Fryslân betekent.
Hoeveel extra budget in Fryslân nodig en beschikbaar is, is nu nog niet duidelijk. Dit hangt mede af van de middelen die het Rijk beschikbaar stelt. In de Kamerbrief van 26 juni zijn de bedragen uit de bouwsteen Natuur overgenomen. Hoeveel extra budget in Fryslân nodig en beschikbaar is, wordt pas in de loop van 2026 of in 2027 duidelijk. Aanvullende natuurbeheer- en herstelmaatregelen nemen we de komende twee jaar op in de nieuwe Natura 2000-beheerplannen. Daarbij is ook de snelle invoering van de standaardkostprijsberekening (SKB) voor het reguliere SNL-beheer van belang.

4.1.2 Kennis over welke maatregelen per gebied nodig zijn

Met LESA’s bepalen we welke herstelmaatregelen het meest effectief zijn
Voor de twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden stellen we landschaps-ecologische systeemanalyses (LESA’s) op. Met een LESA brengen we in beeld hoe een natuurgebied functioneert. We kijken daarbij naar factoren als hydrologie, bodem, geologie, cultuurhistorie en vegetatie. Zo wordt duidelijk welke processen bepalend zijn voor de natuurkwaliteit, hoe het gebied samenhangt met zijn omgeving en welke herstelmaatregelen het meest effectief zijn.

We versnellen de LESA’s en de Natura 2000-beheerplannen
De LESA’s vormen belangrijke input voor de nieuwe Natura 2000-beheerplannen. Daarom stellen we de LESA’s voor de twaalf stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden de komende één à twee jaar op. Voor de zandgebieden hebben we dit proces al naar voren gehaald. Zo krijgen we eerder inzicht in de opgave en de benodigde herstelmaatregelen per gebied. Deze kennis gebruiken we bij het opstellen van de nieuwe Natura 2000-beheerplannen, die tot 2029 worden opgesteld. We stemmen de planning af met de onderzoeksbureaus die de LESA’s en beheerplannen opstellen.

4.1.3 Duidelijke afspraken over uitvoering en borging

We zetten in op langdurig geborgd natuurbeheer
Wij vragen terreinbeherende organisaties (TBO’s) om het noodzakelijke natuurbeheer voor de natuurdoelen optimaal uit te voeren volgens het professionele en transparante systeem van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap. We maken hierover duidelijke afspraken. TBO’s monitoren de resultaten en leggen hierover verantwoording af. Voor

deze samenwerking zijn twee randvoorwaarden belangrijk: er moet langjarig voldoende vergoeding zijn voor de uitvoering van het natuurbeheer én het systeem waarbinnen we de resultaten beoordelen moet worden versterkt.

De vergoeding voor natuurbeheer moet omhoog

De vergoeding moet in verhouding staan tot de afgesproken beheermaatregelen. In de IPO-bouwsteen Natuur staat dat de huidige vergoedingen niet aansluiten bij de geïndexeerde normkosten voor het natuurbeheer en moeten worden verhoogd. Zodra het Rijk hiervoor extra budget beschikbaar stelt, voert de provincie Fryslân deze verhoging door in de beheervergoedingen. In onze onderhandelingen met het Rijk vragen we bovendien doorlopend aandacht voor duurzame en dus langjarige vergoedingen en overeenkomsten.

We versterken het systeem waarbinnen we samenwerken

Het systeem waarbinnen we samenwerken aan natuurbeheer wordt verder geprofessionaliseerd. De provincie neemt hierin haar verantwoordelijkheid als gebiedsregisseur. TBO's worden in het huidige systeem als gekwalificeerd en professioneel beschouwd. Dat blijft ook in het versterkte systeem het uitgangspunt.

- **Het SNL-stelsel blijft de basis.**
  Het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) blijft de basis voor het beheer. De uitgangspunten van dit stelsel blijven ongewijzigd. Het stelsel stuurt op behoud van beheertypen via een systeem van certificering dat ruimte biedt aan de professionaliteit van de beheerders.
- **We maken concrete en bindende afspraken.**
  We werken toe naar duidelijke en bindende langjarige afspraken over natuurbeheer, met name voor Natura 2000-gebieden. We zijn transparant over de resultaten van onderzoek naar vegetatie, flora, fauna en andere gegevens, bijvoorbeeld uit bodemonderzoek, en stellen deze beschikbaar als daar vraag naar is.
- **We werken met een vaste cyclus van uitvoering en verantwoording.**
  Provincies, waterschappen en terreinbeherende organisaties maken inzichtelijk hoe zij vier stappen toepassen: afspraken maken, uitvoeren, monitoren en terugkoppelen over het uitgevoerde beheer. Daarna sturen we bij waar dat nodig is.
- **We vergroten de transparantie over het natuurbeheer.**
  We onderzoeken hoe we het toezicht op natuurbeheer in Natura 2000-gebieden zo kunnen inrichten dat de transparantie toeneemt. Een pilot met gebiedspartners kan helpen om te bepalen hoe we die transparantie het beste kunnen vergroten.

In het Uitvoeringsprogramma verkennen we of een provinciale commissie van toezicht nodig is, met onder andere partijen met gebiedskennis.

- We sluiten aan bij landelijke ontwikkelingen.
  De Bouwsteen Natuur noemt de borging van maatregelen en de monitoring van resultaten als belangrijke aandachtspunten. Waar mogelijk sluiten we aan bij de landelijke invulling hiervan.
- We houden de administratieve lasten voor TBO's zo laag mogelijk.

In het Uitvoeringsprogramma werken we de versterking van dit systeem verder uit.

We maken concrete en afrekenbare afspraken over de uitvoering van natuurherstelmaatregelen en het behalen van de kwalitatieve natuurdoelen. Dit moet zorgen voor een goede borging van het natuurherstel in de gebieden. Provinciale Staten worden geïnformeerd over de uitvoering van de beheerafspraken, de gemeten resultaten en eventuele bijsturing.

4.2 Spoor 2: Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen buiten de Friese Natura 2000-gebieden (met name op het vasteland)

We werken ook aan natuurherstel in de omgeving van Natura 2000-gebieden

Ook in de omgeving van Natura 2000-gebieden op het vasteland zijn maatregelen noodzakelijk en urgent. Het gaat dan om de overgangsgebieden. We richten ons hier op systeemherstel. Vaak gaat het om hydrologische maatregelen om verdroging of verslechtering van de waterkwaliteit tegen te gaan. Daarnaast verminderen we drukfactoren zoals gebrekkige verbindingen met andere natuurgebieden, invasieve exoten zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden en effecten van gewasbeschermingsmiddelen. Het tegengaan van verdroging en verslechtering van de waterkwaliteit heeft daarbij de hoogste prioriteit, omdat beide de effecten van stikstofdepositie versterken.

Voor de start van een gebiedsgerichte aanpak (GGA) zijn duidelijke provinciale kaders, prioriteiten, financiering en voldoende uitvoeringscapaciteit nodig. Dit werken we uit in het Uitvoeringsprogramma.

We gebruiken LESA's om de opgave te onderbouwen

Voor de omvang en inrichting van de gebiedsgerichte aanpak rondom Natura 2000-gebieden zijn landschapsecologische systeemanalyses (LESA's) belangrijk. Deze analyses geven inzicht in de invloed van de omgeving op bijvoorbeeld verdroging van de natuurgebieden. De LESA's komen naar verwachting in de komende één tot twee jaar beschikbaar. Dan wordt duidelijker welke maatregelen nodig zijn voor systeemherstel. We wachten hier echter niet op en starten met de gebiedsgerichte aanpak rondom Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld met no-regret-maatregelen, op basis van de best beschikbare informatie. Indien nodig sturen we bij op basis van nieuwe informatie. Vanuit Programma Natuur is al gestart met aanvullende maatregelen, met een totaalbudget van 135 miljoen euro. Fase 1 is nagenoeg afgerond en fase 2 loopt tot 2032.

We sluiten waar mogelijk aan bij bestaande gebiedstrajecten

In Fryslân lopen al verschillende trajecten voor gebiedsontwikkeling. We onderzoeken of de gebiedsgerichte aanpak daarop kan aansluiten. Daarbij houden we rekening met de fase waarin een gebiedsproces zich bevindt. Sommige processen zitten bijvoorbeeld al in de uitvoeringsfase, terwijl nieuwe opgaven eerst een verkennings- en planfase vragen. Op basis van een gebiedsverkenning bepalen we wat mogelijk is en wat dit vraagt van het instrumentarium, de organisatie en de aanpak.

Bestaande gebiedsprocessen kunnen een deel van de opgave oppakken

Niet alle bestaande gebiedsprocessen zullen kunnen bijdragen aan stikstofreductie en natuurherstel. Waar dat wel kan, gaan we hierover in gesprek met de betrokken gebiedspartners. Voorbeelden zijn het Veenweideprogramma, dat de Alde Feanen en Rottige Meenthe & Brandemeer raakt, en de gebiedsontwikkeling Koningsdiep voor Van Oordt's Mersken, Wijnjeterper Schar en Bakkeveense Duinen. In deze trajecten verbeteren we nu al onder meer de hydrologie en realiseren we delen van het Natuurnetwerk Nederland. Daardoor ontstaan verbindingen tussen Natura 2000-gebieden.

We hebben extra budget en capaciteit nodig

Het is nog niet duidelijk welke middelen Fryslân van het Rijk ontvangt. Deze zijn nodig om het Uitvoeringsprogramma verder in te vullen. Samen met het Rijk lopen al wel verschillende initiatieven:

- In de Kamerbrief van 26 juni wordt voor een gebiedsgerichte aanpak en zonering 9 miljard euro genoemd. Dat is waarschijnlijk conform de Bouwsteen Natuur, waarin het IPO aangaf dat extra natuurherstel nodig is voor stikstofgevoelige natuur in Nederland. Hiervoor werd in de bouwsteen 3,5 miljard euro genoemd. Een deel van de 9 miljard kan worden ingezet voor maatregelen in de omgeving van Natura 2000-gebieden.
- De tweede fase van Programma Natuur richt zich eveneens op systeemherstel.
- Ook het landelijke programma Agrarisch Natuurbeheer 2026–2035 (ANB) draagt bij. Hiervoor is landelijk 500 miljoen euro per jaar beschikbaar. Voor Fryslân ligt de focus op de inzet van beheer- en investeringsgelden op de prioritaire opgaven nabij gruttogebieden en rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Waar passend combineren we dit met beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden.
- Daarnaast zijn er ook al budgetten beschikbaar uit de zogeheten maatregelenpakketten van het voormalige Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG). Die pakketten richten zich onder andere op de groenblauwe dooradering van het landelijk gebied, waarbij verbindingszones langs natuurvriendelijke oevers of houtwallen gerealiseerd worden in het landelijk gebied. Deze elementen zorgen voor verbindingen tussen natuurgebieden (NNN en Natura 2000-gebieden).
- Verder is er ook budget in de maatregelenpakketten voor de uitvoering van de Bomen- en Bossenstrategie. Hiermee worden in het landelijk gebied singels of boselementen aangelegd, die ook als verbindingen kunnen dienen tussen bestaande natuurgebieden. Beide maatregelenpakketten ondersteunen spoor 2 van de FASN.
- Het Rijk werkt aan een nationaal natuurherstelplan. Het concept is onderdeel van de Kamerbrief. Het nationale natuurherstelplan moet in september 2027 zijn vastgesteld en bij de Europese Commissie zijn ingediend. Dit kan leiden tot aanvullend beleid of instrumentarium voor Fryslân.

4.3 Spoor 3: Generieke, provinciebrede stikstofreductie (niet op de Waddeneilanden)

Met generieke maatregelen richten we ons op het verlagen van de achtergronddepositie in heel Fryslân. Dit noemen we ook wel de stikstofdeken. Deze stikstofdeken weegt niet overal even ‘zwaar’. Zo is de achtergronddepositie op de eilanden een stuk lager dan op het Friese vasteland. Daarom vragen we alle Friese sectoren, met uitzondering van die op de Waddeneilanden, om naar evenredigheid bij te dragen aan de reductie van de stikstofuitstoot. Dat zorgt voor een lagere stikstofneerslag en verlichting van de zwaardere opgave waar sommige Natura 2000-gebieden in Zuidoost-Fryslân voor staan. In deze paragraaf geven we een overzicht van emissiereductiedoelen en de generieke maatregelen op het gebied van landbouw, overige sectoren en mobiliteit.

4.3.1 Landbouw

Deze paragraaf beschrijft hoe we in Fryslân een generiek stikstofreductiedoel voor de landbouw uitwerken. We houden hierbij rekening met de resultaten die de Friese landbouwers al hebben bereikt. We sturen via doelsturing op een heldere generieke sectordoelstelling: 30% emissiereductie in 2035 ten opzichte van 2019. De provincie helpt de sector bij het behalen van dit generieke reductiedoel door bedrijven te ondersteunen bij het nemen van maatregelen op het bedrijf. Daarbij staat een vrijwillige aanpak centraal, waarin ondernemers ruimte krijgen om zelf maatregelen te kiezen die passen bij hun bedrijf.

We bouwen voort op de landelijke aanpak voor de landbouw

In de bouwsteen emissiereductie landbouw van het IPO staat een breed gedragen pakket van maatregelen, opgesteld door regionale overheden en landbouworganisaties om Nederland van het stikstofslot te halen. Onze provincie heeft actief bijgedragen aan de totstandkoming van deze bouwsteen en herkent de richting die daarin wordt gekozen. Deze bouwsteen onderscheidt een generieke en een gebiedsgerichte aanpak. Dit principe wordt uitgewerkt in het derde en vierde spoor. We pleiten daarnaast voor een voortzetting van landelijke maatregelen, aangevuld met provinciale maatregelen. Tegelijkertijd vraagt het realiseren van deze doelen om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en regio, inclusief toereikende rijksmiddelen.

We stellen een generieke reductiedoelstelling van 30% vast

Voor de generieke aanpak kiezen we voor een doelstelling van 30% reductie van de ammoniakemissie (NH_3) uit de landbouw via doelsturing. Deze generieke reductie is gebaseerd op effectiviteit, uitvoerbaarheid en sociaaleconomische aspecten en wordt toegelicht in bijlage 2. We willen deze reductie realiseren in 2035, ten opzichte van de situatie in 2019. Aanvullend op deze generieke reductie verwachten we dat de totale ammoniakemissie nog verder zal dalen door bijvoorbeeld bedrijven die deelnemen aan stoppersregelingen en de gebiedsgerichte aanpak. Dit geheel wordt uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma.

Dit percentage is haalbaar voor bijna elk agrarisch bedrijf

Deze doelstelling betekent dat van agrarische ondernemers op het Friese vasteland verwacht wordt dat zij hun bedrijfsvoering zo aanpassen dat zij gemiddeld 30% minder emissies uitstoten op bedrijfsniveau. Ondernemers kunnen dit bereiken door praktische maatregelen toe te passen en hun bedrijfsvoering te optimaliseren. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken:

- Ros et al. (2024) geven aan dat in de melkveehouderij 20% reductie mogelijk is via diervoeding en management.
- Migchels et al. (2025) laten zien dat managementmaatregelen in stallen tot 37% ammoniakreductie kunnen opleveren.

Een vrijwillige aanpak met keuzevrijheid voor ondernemers

Tijdens de vrijwillige aanpak zetten we in op het maximaal faciliteren en stimuleren van verschillende soorten maatregelen. Ondernemers kiezen zelf welke maatregelen het beste passen bij hun bedrijfsvoering. Wel geldt: niet alles kan overal. We zorgen dat er voor agrarische ondernemers toegankelijke en evenredige maatregelen beschikbaar zijn, die passen bij verschillende vormen van bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld door:

- het stimuleren van deelname aan pilots zoals Koe en Eiwit;
- de inzet van integrale en onafhankelijke bedrijfsadviseurs die ondernemers helpen bij het optimaliseren van de agrarische bedrijfsvoering in balans met de omgeving;
- subsidiëring van fysieke investeringen, zoals sensoren op mesttanks of weidegangspoortjes;
- het stimuleren om managementmaatregelen of geborgde innovaties toe te passen en inzichtelijk een reductiedoel te halen via de Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB). Voor de FMTB moet het vraagstuk van borging en doelbereik de komende jaren verder worden uitgewerkt. Stikstofemissie is slechts een deel van de FMTB.

Ondernemers krijgen inzicht in het verwachte effect van maatregelen

Daarvoor gebruiken wij onder andere het rapport 'Uniforme effectinschatting landbouw-bronmaatregelen' van BIJ12/IPO. Dit rapport beschrijft voor een aantal veelvoorkomende maatregelen de verwachte emissiereductie, de betrouwbaarheid van die inschatting (laag, matig of hoog) en de randvoorwaarden voor toepassing. Op basis daarvan kunnen ondernemers onderbouwd afwegen welke maatregelen aansluiten bij hun bedrijfsvoering.

In het Uitvoeringsprogramma werken we uit hoe we ondernemers helpen om risico's en onzekerheden van reductiemaatregelen en innovaties af te wegen tegen de verwachte opbrengst, zodat zij een verantwoorde keuze kunnen maken zonder daarbij juridische of financiële risico's te lopen die het normale ondernemersrisico te boven gaan. We bouwen hiervoor voort op de BIJ12/IPO-uniforme effectinschatting en actualiseren deze waar nodig met inzichten specifiek voor de Friese praktijk.

Maatregelen op het bedrijf die emissies verminderen

Ondernemers kunnen hun emissies direct verlagen met maatregelen in de dagelijkse bedrijfsvoering, zoals aanpassingen in voer, weidegang en bemesting. Deze instrumentenkoffer wordt nog verder uitgewerkt. Hieronder staat een aantal mogelijke maatregelen.

Verlaging ruw eiwit (RE)

Een verlaging van het ruw eiwitgehalte in het rantsoen en/of een betere energiebenutting van het rantsoen leidt direct tot minder ammoniakvorming in de koe en de mest. Hierdoor is dit een van de eenvoudigste en tegelijkertijd effectiefste maatregelen. Daarnaast is een vermindering van de hoeveelheid stikstof in de mest door minder eiwitrijk voeren een positieve bijkomstigheid met het vervallen van de derogatie in Nederland. Hoe lager het stikstofgehalte in de mest, hoe meer mest er nog mag worden uitgereden. Dat scheelt dus ook in de kosten van afvoer van overtollige mest.

Verlengde weidegang

Meer uren weidegang zorgt ervoor dat mest en urine minder vaak in de stal mengen, wat emissies voorkomt. Bij 720 uur extra weidegang per jaar wordt 5% emissiereductie bereikt. Volgens de BIJ12/IPO-effectinschatting levert 500 uur extra weidegang per jaar circa 3 tot 7,5% reductie van de bedrijfsemissies op. Mogelijke economische voordelen van meer beweiden zijn lagere loonwerkkosten, besparing op (eiwitrijk) krachtvoer, hogere melkpremie en betere diergezondheid. Volgens Jongeneel et al. (2024) leidt weidegang doorgaans tot een hoger inkomen door lagere voer- en mestafzetkosten.

Stimuleren klaver en kruidenrijk grasland

Vlinderbloemigen zoals klaver halen stikstof uit de lucht en hebben een stikstofleverend vermogen aan de bodem. Daardoor kan het gebruik van kunstmest worden beperkt. Bedrijven met veel grasland die een gras-klavermengsel toepassen, kunnen zo een afname van de kunstmestemissies van 20 tot 50% realiseren. Minder kunstmest toedienen, leidt tot minder veldemissies. Bovendien leidt het gras-klavermengsel tot meer kruidenrijke graslanden, meer gewasdiversificatie en meer biodiversiteit. Het levert ook meer ruw eiwit op dan gras. Door minder kunstmest te gebruiken, besparen bedrijven ook op de voerkosten. Het is wel belangrijk toe te werken naar een structureel lagere bemesting, anders moet elk jaar het klavermengsel of kruidenrijk gras opnieuw ingezaaid worden.

Bemestingsplannen

Het laten opstellen van bemestingsplannen door ondernemers in samenwerking met integrale en onafhankelijke adviseurs helpt om de veldemissies te verkleinen. Integrale en onafhankelijke bedrijfsadviseurs weten hoe een heel bedrijfssysteem eruit kan zien, en kunnen in samenhang sturen op emissiereductie. Binnen de Friese landbouw bestaat ongeveer 53% van de totale ammoniakemissie uit beweidings- en toedieningsemissies, zogenoemde veldemissies. Er ligt dus een vrij groot reductiepotentieel binnen bemestingsmaatregelen. Er zijn diverse bemestingsmaatregelen die opgenomen kunnen worden in bemestingsplannen, zoals het verdund aanwenden van mest, aanzuren van mest, sproeien met krijtsuspensies en het aanpassen van het tijdstip van bemesting.

Innovatie en emissiearme stalsystemen

Op veel veehouderijbedrijven zijn nog traditionele stalsystemen in gebruik zonder voorzieningen om de uitstoot van ammoniak te beperken. In een emissiearme stal wordt de uitstoot van ammoniak beperkt door mest snel te verwijderen met mestbanden of mestschuiven, de vloer of mestkelder aan te passen (bijvoorbeeld met hellende vloeren of mestkoeling) en een luchtwasser te installeren. De Raad van State is kritisch op de effectiviteit en de voorspelde emissiereductie van emissiearme vloeren, omdat gebruik en onderhoud grote invloed hebben op de werkelijke reductie. Voor systemen die mest en urine direct scheiden, zoals Lely Sphere, vergelijkbare technieken, een zandbodemstal of luchtwassers, is het werkingsprincipe robuuster. Het is nu nog onzeker of de beloofde emissiereductie (en daarmee depositiereductie) daadwerkelijk wordt behaald.

RENURE

RENURE staat voor REcovered Nitrogen from ManURE. Het is een bewerkte vorm van dierlijke mest, waarbij de voedingsstoffen, zoals stikstof, in een beter bruikbare vorm beschikbaar komen. Het eindproduct lijkt op kunstmest, maar is afkomstig uit eigen kringloop. Hierdoor hoeft minder kunstmest te worden aangewend. Dit past binnen een circulaire landbouw. De minister van LVVN werkt aan een wetswijziging voor RENURE-certificering, zodat RENURE daadwerkelijk in de landbouw kan worden toegepast.

In de aanloop naar het Uitvoeringsprogramma wordt dit wetswijzigings-traject met aandacht gevolgd om dit vervolgens verantwoord een plek te geven.

Veranderingen in het landgebruik

Naast maatregelen op het bedrijf zet de provincie in op veranderingen in het landgebruik, zoals omschakeling naar andere teelten en een actiever grondbeleid.

Omschakelen naar de teelt van (andere) gewassen

Het omschakelen naar de teelt van (andere) gewassen kan een ander toekomstbestendig (klimaatadaptief) verdienmodel betekenen voor ondernemers. In deze paragraaf staan twee voorbeelden centraal: biobased teelten en de overstap naar voedsel- en veevoerteelten. De vraag naar deze alternatieven groeit, onder meer door nieuwe toepassingen en veranderende marktomstandigheden.

Biobased teelten zijn een kansrijk voorbeeld van zo'n omschakeling

Biobased teelten zijn gewassen die worden gebruikt voor de productie van bouwmaterialen, chemicaliën, brandstoffen en andere industriële toepassingen. Voorbeelden zijn olifantsgras (Miscanthus) voor biomassa en lisdodde (Typha latifolia) voor isolatiemateriaal. Deze gewassen worden al geteeld in de omgeving van Natura 2000-gebied Alde Feanen.

Biobased teelten leveren naast economische kansen ook milieuwinst op

Deze teelten dragen bij aan waterzuivering, biodiversiteit en koolstofopslag in natte bodems. In sommige gevallen versterken ze bovendien specifieke natuurwaarden, zoals leefgebieden voor moerasvogels.

Ook omschakeling naar voedsel- en veevoerteelten kan interessant zijn

Een (gedeeltelijke) overstap naar food crops (voedselgewassen) of feed crops (veevoer) kan nieuwe samenwerkingsvormen opleveren. Vooral wanneer import van krachtvoer uit het buitenland wordt beperkt, kunnen akkerbouwbedrijven deze productie overnemen. Veehouderijen die niet omschakelen, kunnen dan regionaal worden beleverd. Dit vergroot de regionale kringloop.

Voorkom bij omschakeling dat milieuproblemen verschuiven naar andere plekken
Het is wel van belang om zogenoemde afwenteleffecten te voorkomen bij omschakeling naar andere teelten of gewassen. Een afwenteleffect ontstaat wanneer het verminderen van de ene milieubelasting leidt tot een toename van een andere, bijvoorbeeld door het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. Dit kan voorkomen worden door bijvoorbeeld in een omgevingsplan een verbod op te nemen. Daarmee wordt vastgelegd dat een locatie niet langer bestemd is voor bepaalde rooigewassen, sierteelt en andere intensieve teelten.

De provincie gaat een actiever grondbeleid voeren

Hiermee krijgen we meer regie op de grondmarkt. Grond is schaars, terwijl beschikbaarheid cruciaal is voor maatregelen zoals extensivering, omschakeling en landbouwstructuurverbetering. Door tijdig grond aan te kopen en beschikbaar te hebben, kunnen we actiever sturen op ontwikkelingen. Vrijkomende gronden kunnen bijvoorbeeld worden ingezet om boeren nabij overbelaste Natura 2000-gebieden te verplaatsen of te helpen extensiveren.

Drie concrete maatregelen om meer grip te krijgen op grond:
- De provincie houdt een registratie bij van veehouders die mogelijk (gedeeltelijk) willen stoppen. Dit vergroot de dynamiek op de grondmarkt en kan leiden tot meer beschikbare grond.
- De provincie kan, vooruitlopend op nader uitgewerkte gebiedsprogramma's, op strategische momenten grond aankopen en opnemen in de grondvoorraad.
- De provincie benut deze grondposities actief om gebiedsprocessen te ondersteunen.

Kavelruil en herverkaveling kunnen dit grondbeleid versterken
De provincie wil daarom instrumenten voor vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling verder verkennen. Met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zijn deze instrumenten opnieuw gepositioneerd als opvolger van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg).

Provinciebrede aanpak en instrumenten voor stikstofreductie

De provincie en het Rijk zetten verschillende instrumenten in om stikstofreductie in de landbouw te realiseren. Het gaat daarbij om een combinatie van regelingen voor ondernemers die hun (veehouderij)bedrijf vrijwillig willen verplaatsen, extensiveren of geheel of gedeeltelijk beëindigen, maar ook resultaatgerichte beloning en ondersteuning op bedrijfsniveau. Deze instrumenten vullen elkaar aan en bieden agrariërs verschillende routes om bij te dragen aan de reductiedoelstellingen. Binnen dit bredere instrumentarium lichten we hieronder twee belangrijke onderdelen toe: de Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB) en de inzet van extern advies.

Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB)

De subsidieregeling Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB) wordt in 2026 opengesteld voor melkveehouderij en akkerbouw. De regeling beloont op basis van resultaat en stimuleert agrariërs om op basis van hun eigen inzichten en situatie vrijwillig integraal doelen te realiseren, vanuit de breedte van hun bedrijfsvoering.

De FMTB stuurt op concrete duurzaamheidsdoelen in de praktijk
Er wordt onder meer beloond op verlengde weidegang, kleinere bodemoverschotten, reductie van ammoniakemissie, scherpere bemesting en circulariteit. Daarbij is er expliciet aandacht voor het verdienvermogen van de deelnemende boer en de verschillende paden waarop doelen kunnen worden bereikt. Hierbij zijn studiegroepen en niet-monetaire resultaatsbeloningen van belang.

De FMTB is een stap naar normerende doelsturing en geborgde emissiereductie
In de komende jaren wordt gewerkt aan het vergroten van deelname en het beter borgen van monitoring van bedrijfsdata. Dit laatste is belangrijk omdat we toewerken naar normerende doelsturing. Daarmee kunnen we de geborgde emissiereducties behalen die nodig zijn voor het additionaliteitsvereiste. Zo kan de sector richting 2035, conform rijksbeleid, groeien naar een systeem van normerende doelsturing. Wij hebben de komende jaren nodig om de wijze van monitoring en de systematiek voldoende te borgen om vergunningverlening op basis van doelen mogelijk te maken.

Extern advies stikstofreductie

Praktisch advies helpt agrariërs om concrete stappen te zetten richting stikstofreductie. Het inzetten van externe deskundigheid is dus een logische en waardevolle tussenstap bij het ondersteunen van agrarische ondernemers bij de generieke reductiedoelstelling. De provincie onderzoekt daarom de mogelijkheden om een doelmatige en uitvoerbare regeling op te stellen, waarin bestaande subsidies waar agrariërs gebruik van kunnen maken, gekoppeld kunnen worden aan een subsidieregeling voor extern deskundig advies. Een dergelijke regeling is geschikt voor zowel grote als kleine bedrijven met verschillende niveaus van kennis en investeringsvermogen.

De uiteindelijke regeling moet doelmatig en uitvoerbaar zijn

We onderzoeken wat het meest geschikte instrument is: het afstoffen van oude regelingen of toch het opstellen van een nieuwe subsidieregeling.

Als uit ons onderzoek blijkt dat een subsidieregeling doelmatig en doeltreffend uitpakt, wordt een passend dekkingsvoorstel uitgewerkt als onderdeel van het Uitvoeringsprogramma.

Juridische borging van de reductie

Om te zorgen dat de stikstofreductie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd, overwegen we de volgende drie juridische maatregelen:

Juridische maatregel: het intrekken van slapende vergunningen

We willen voorkomen dat onbenutte depositieruimte in de toekomst alsnog kan worden ingezet. Dat gaan we doen door vergunningen voor veehouderijen die al geruime tijd niet meer worden gebruikt, in beeld te brengen. Als er sprake is van vrijwillige beëindiging of een andere aanleiding vanuit de ondernemer zelf, onderzoeken we of we deze vergunningsruimte kunnen intrekken.

Juridische maatregel: onderzoek naar het vrijwillig intrekken van latente ruimte

We onderzoeken hoeveel latente ruimte er is. Daarbij onderzoeken we samen met de agrarische sectoren welke mogelijkheden er zijn om latente ruimte op vrijwillige basis in te trekken. Door latente ruimte in te trekken voorkomen we dat stikstofemissies in de toekomst alsnog kunnen toenemen zonder nieuwe vergunning.

Wat is latente ruimte?
Latente ruimte is het verschil tussen de vergunde en de daadwerkelijk gebruikte emissieruimte. Denk aan bedrijven die al jaren een vergunning hebben voor een nieuwe stal, maar deze niet hebben gerealiseerd, of bedrijven die hun capaciteit structureel niet (volledig) benutten. Niet iedere op dit moment onbenutte ruimte is ook daadwerkelijk structureel niet-benut. Deze ruimte zien we dus niet automatisch als latente ruimte.

Waarom we latente ruimte willen intrekken op vrijwillige basis
Het intrekken van latente ruimte voorkomt dat stikstofemissies in de toekomst alsnog zonder (nieuwe) vergunning kunnen toenemen. Het is daarmee een preventieve maatregel die bijdraagt aan het voorkomen van verdere natuurverslechtering en die ook van belang is voor de rechtszekerheid en het toekomstperspectief van ondernemers. We kiezen hierbij nadrukkelijk voor een vrijwillige aanpak. Het intrekken van latente ruimte vindt uitsluitend plaats met instemming van de betrokken ondernemer en bij voorkeur als onderdeel van gebiedsprocessen. Er is geen sprake van eenzijdige intrekking van latente ruimte. In de uitvoering laten we zien welke ruimte dit oplevert.

Wat dit betekent voor de juridische toetsing
Als we latente ruimte niet intrekken, of alleen vrijwillig, kan elders een extra opgave ontstaan door ongewenste emissie- en depositietoenames. De stikstofreductie die we dan niet halen, moeten we aanvullen met extra maatregelen. Bij de juridische toetsing van het Uitvoeringsprogramma wordt nadrukkelijk beoordeeld of deze aanpak – waarbij latente ruimte uitsluitend vrijwillig en in overleg met ondernemers wordt ingetrokken – voldoende zekerheid biedt om aan de juridische vereisten, waaronder het additionaliteitsvereiste, te voldoen.

Juridische maatregel: extra afromen bij intern en extern salderen
We scherpen de beleidsregels voor intern en extern salderen aan. Bij het verlenen van een nieuwe vergunning romen we extra af wanneer er latente ruimte in de vergunning zit. Dit deel van de stikstofruimte helpt om de stikstofneerslag op de natuur verder te verlagen. In de beleidsregels leggen we ook vast dat salderen niet mogelijk is met niet-gerealiseerde of structureel niet-benutte ruimte.

Deze maatregelen en de definities van niet-gerealiseerde en structureel niet-benutte ruimte werken we uit in het Uitvoeringsprogramma.

4.3.2 Overige sectoren

Voor de overige sectoren is vooral een landelijke aanpak nodig, aangevuld met regionaal maatwerk. Met deze inzet verwachten we dat de dalende trend van NOx-deposities doorzet en dat de landelijke doelstelling van 50% reductie tussen 2019 en 2035 haalbaar is.

Landelijke aanpak voor de overige sectoren nodig
De aanpak voor deze sectoren is effectief op landelijk sectorniveau en valt daardoor onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Als provincie maken wij lokaal maatwerkafspraken met grotere bedrijven wanneer dat op gebiedsniveau leidt tot significante resultaten. Via de vergunningen en regelgeving schrijven we de beste beschikbare technieken voor aan industriële bedrijven en intensieve veehouderijen.

Dit werken we verder uit in het Uitvoeringsprogramma.

Verduurzaming van de bouw biedt mogelijkheden
Op provincieniveau kunnen we samen met het Wetterskip en gemeenten verder inzetten op verduurzaming van de bouw. Dat doen we bijvoorbeeld in onze rol als opdrachtgevers voor infrastructurele en bouwprojecten. Daar kunnen we waar mogelijk zero-emissie-eisen in aanbestedingen opnemen. Met deze maatregelen verwachten we dat de al jarenlang dalende trend van deposities veroorzaakt door NOx zich verder voortzet. De opgave van 50% reductie van NOx tussen 2019 en 2035 is landelijk door de minister aangegeven. Deze lijkt ons haalbaar.

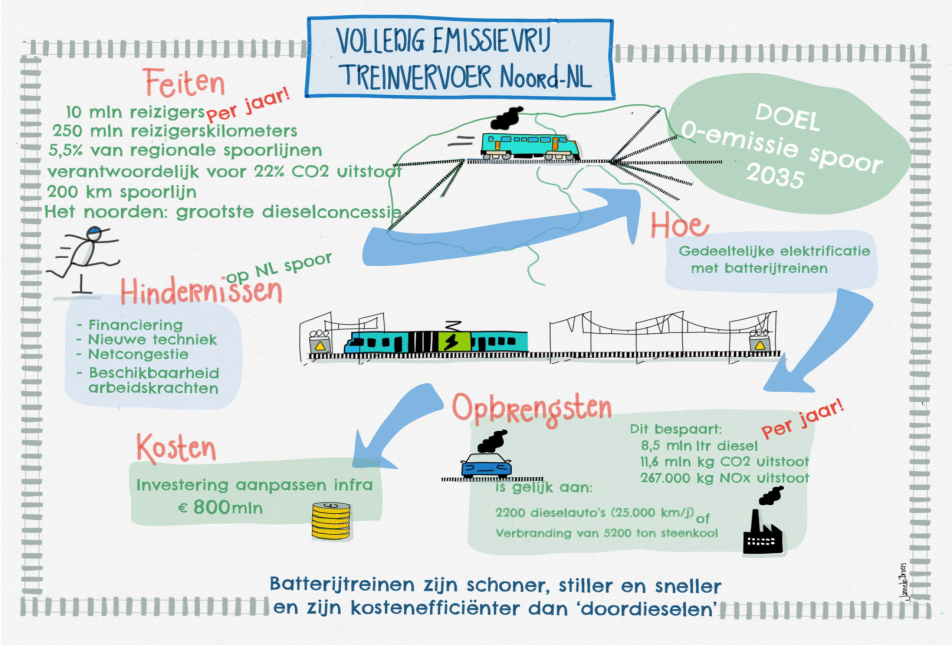


4.3.3 Mobiliteit

De sector mobiliteit is verantwoordelijk voor het grootste gedeelte van de NOx-emissie in Nederland (71%). Omgerekend naar kilogram stikstof (N) draagt de sector mobiliteit voor 36% bij aan de totale NOx- en NH_3-emissies in Nederland. Als we kijken naar de depositie van mobiliteit op de Friese Natura 2000-gebieden, is dit circa 5% tot 10%.

NOx-emissies uit mobiliteit verminderen we met landelijk beleid
Volgens de ramingen zal de NOx-emissie verder dalen door het ingezette klimaatbeleid en het Schone Lucht Akkoord. We verkleinen hiermee de landelijke 'stikstofdeken'. Aanvullende provinciale maatregelen in deze sector voegen relatief weinig toe aan de reductie van de gemiddelde stikstofdepositie op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In Fryslân leiden NOx-emissies van mobiliteit (en industrie) minder tot piekbelastingen in Natura 2000-gebieden. Het aandeel van deze sector is in Fryslân kleiner dan op veel andere plekken in Nederland. Samen met gemeenten en het Wetterskip werken we uit hoe deze emissies in Fryslân verder kunnen worden gereduceerd.

De provincie zet in op emissieloos streekvervoer in Fryslân
Emissies uit mobiliteit zijn schadelijk voor de volksgezondheid. Voor Fryslân liggen er nog voldoende kansen om emissies te reduceren voor de sector mobiliteit. Als vervoersautoriteit onderzoekt de provincie de inzet van schone brandstoffen, volledig elektrische treinen en emissieloos streekvervoer in delen van of in de gehele provincie. Er wordt gewerkt aan een plan voor volledig emissievrij treinvervoer in Noord-Nederland. Dit levert in heel Noord-Nederland een besparing op van 11,6 miljoen kg CO_2-uitstoot en 267.000 kg NOx-uitstoot en kan daarmee dus ook een echte bijdrage leveren.



4.4 Spoor 4: Gebiedsgerichte extra stikstofreductie

Generieke maatregelen uit spoor 3 verlagen de stikstofdeken in Fryslân en verminderen de druk op Natura 2000-gebieden. Voor een aantal gebieden is dit niet voldoende om verdere verslechtering te stoppen, opgetreden verslechtering te herstellen en het behalen van de instandhoudingsdoelen in zicht te krijgen. Daarom zetten we in spoor 4 in op geborgde, gebiedsgerichte maatregelen voor extra stikstofreductie.

Spoor 4 richt zich op drie zwaar belaste Natura 2000-gebieden in Zuidoost-Fryslân

In dit gebiedscluster is sprake van zware stikstofoverbelasting in combinatie met zeer stikstofgevoelige habitattypen. Het gaat om het hoogveengebied Fochteloërveen en de zand- en heidegebieden Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Bakkeveense Duinen.

We sturen gericht op extra reductie rond zwaar belaste gebieden

Een aanvullende gebiedsgerichte aanpak in zowel Drenthe als Fryslân is nodig om hier voldoende reductie te realiseren. Maatregelen voor emissiereductie in een zone rondom deze gebieden zijn het meest effectief, omdat emissiebronnen in de directe nabijheid een groter effect hebben dan bronnen verder weg. Voor deze gebieden gaan we uit van doelsturing, aangevuld met vrijwillige maatregelen om tot een hogere reductie te komen.

In het Uitvoeringsprogramma wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de positieve en negatieve impact van deze aanpak op het gebiedscluster Zuidoost-Fryslân.

We werken met drie zones rondom deze Natura 2000-gebieden

- Zone A: het Natura 2000-gebied zelf
- Zone B: een bufferzone tot 500 meter rondom de stikstofgevoelige habitattypen binnen het Natura 2000-gebied
- Zone C: het gebied buiten de bufferzone, waar we gebiedsgericht maatwerk toepassen

Zone A: we reduceren emissies maximaal binnen het Natura 2000-gebied

Deze zone omvat het habitatrichtlijndeel van het Natura 2000-gebied. In Fryslân zijn er nog maar weinig emissiebronnen binnen de begrenzingen. Emissies binnen deze zone hebben het grootste depositie-effect. Binnen deze zone is bemesting niet toegestaan, tenzij dit expliciet bijdraagt aan het realiseren van instandhoudingsdoelen. We brengen resterende emissiebronnen in kaart en reduceren deze via maatwerk volledig. Als dat niet mogelijk is, onderzoeken we verplaatsing of beëindiging. Zo maken we deze gebieden waar mogelijk stikstof-exclusief voor maximale ontlasting van de natuur.

Zone B: we beperken emissies in de directe omgeving tot een minimum

Deze bufferzone loopt tot 500 meter rondom de stikstofgevoelige habitattypen binnen de drie gebieden. In bijlage 2 is toegelicht dat emissies binnen deze afstand een relatief groot effect hebben op de natuur. Omdat veldemissies in Fryslân een groot aandeel hebben in de totale stikstofemissies en -depositie, minimaliseren we de veldemissies in de bufferzones. We kijken ook welke keuzes het Rijk hierin maakt en passen waar nodig gebiedsgericht maatwerk toe, gezien het verschil in opgave per gebied. In deze zone kijken wij ook naar de samenhang met andere opgaven naast stikstofreductie en natuurherstel.

Uit berekeningen blijkt dat de volgende maatregelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan stikstofreductie:

- We analyseren per gebied de emissiebronnen, zoals stallen van agrarische bedrijven en industriële locaties. Vervolgens passen we de meest effectieve en tegelijkertijd proportionele maatregelen toe.
- We onderzoeken maatregelen voor veldemissies en de mogelijkheden voor reductie. Daarbij verkennen we meerdere richtingen, zoals:
  - een maximale bemestingsnorm per hectare per jaar van dierlijke mest
  - een verbod op kunstmest
  - de mogelijkheden voor het gebruik van RENURE

Voor bedrijven in deze bufferzones geldt de generieke opgave. Aanvullend kijken we samen met de bedrijven welke extra maatregelen mogelijk zijn en welke ondersteuning van de provincie of het Rijk daarvoor nodig is. Daarbij kan worden gedacht aan:

- stoppersregelingen voor bedrijven die op korte termijn willen stoppen of afbouwen
- verplaatsingsregelingen voor bedrijven die willen verplaatsen
- ondersteuning bij innovatie voor bedrijven die willen blijven
- omschakelingsregelingen voor bedrijven die hun bedrijfsvoering willen aanpassen

De leefbaarheid van het gebied is daarbij een randvoorwaarde.

Zone C: we bepalen maatregelen gebiedsgericht en in samenhang met andere opgaven

In Zuidoost-Fryslân komen meerdere opgaven samen, zoals verdroging, klimaatadaptatie, landbouwstructuurversterking en het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water en Nitraatrichtlijn. We geven stikstofreductie en natuurherstel daarom vorm in samenhang met deze opgaven. Deze aanpak sluit aan bij de uitnodigingszone landelijk gebied uit de provinciale Omgevingsvisie. In deze zone zijn mogelijkheden om meerdere opgaven in samenhang aan te pakken.

Deze gebieden vragen om maatwerk

Maatwerk is noodzakelijk omdat de lokale omstandigheden, de integrale opgave die voorligt, de benodigde aanvullende stikstofreductie en het aandeel van een gebied in de stikstofdepositie per Natura 2000-gebied verschillen. We bepalen de omvang, reikwijdte en maatregelen per gebied altijd in overleg met gebiedspartijen zoals ondernemers,

grondeigenaren en andere betrokkenen. Daarbij geldt dat de omvang van de benodigde stikstofreductie per Natura 2000-gebied wordt bepaald door de ecologische opgave. Economische overwegingen spelen hierin geen rol. Wel is er ruimte voor maatwerk in waar en hoe deze reductie wordt gerealiseerd. Bij de keuze en vormgeving van maatregelen houden we naast de ecologische effectiviteit ook rekening met een economisch volhoudbare bedrijfsvoering.

We nemen ook het gebied buiten zones A en B mee.
We kijken ook naar emissiebronnen buiten de 500 meter als maatregelen bij deze bronnen effectief bijdragen aan de reductie.

Zo werken we de maatregelen uit samen met de gebieden

De ecologische opgave bepaalt hoeveel reductie nodig is
Voor de onderbouwing van het additionaliteitsvereiste bij gebieden met zware stikstofoverbelasting is substantiële depositiereductie binnen en buiten Fryslân nodig. We hanteren daarbij een dalende stikstofdepositielijn die nodig is om verdere verslechtering te stoppen. Het behalen van de KDW is geen harde randvoorwaarde. De gebiedsgerichte maatregelen in de verschillende zones zorgen, samen met de andere sporen, in ieder geval voor:

- het stoppen van verdere verslechtering
- het herstellen van opgetreden verslechtering
- het op termijn behalen van de instandhoudingsdoelen

Per gebied bepalen we hoe we de benodigde reductie realiseren
We bepalen per Natura 2000-gebied en per habitattype welke daling van stikstofdepositie nodig en realistisch is en welke emissiereductie daarbij hoort. Deze werken we gebiedsgericht uit, samen met de gebieden zelf. Dit is een vorm van gedifferentieerd en gebiedsgericht emissiebeleid. We maken gebruik van bestaande werkwijzen, zoals binnen het FPLG. Daarbij staat de afweging centraal tussen wat nodig is in het Natura 2000-gebied en wat haalbaar is in een deelgebied. Die haalbaarheid hangt af van het aandeel van een deelgebied in de opgave en de vraag wat er in een deelgebied sociaaleconomisch haalbaar is.

We gaan dieper in op de afweging tussen sociaaleconomische haalbaarheid en doelbereik in het Uitvoeringsprogramma.

We werken in gebiedsprocessen met de volgende fases:

- We brengen de Natura 2000-gebiedsopgave in beeld.
- We bepalen het aandeel van (deel)gebieden in de opgave en de benodigde maatregelen.
- We verkennen mogelijke koppelkansen met andere opgaven.
- We brengen de sociaaleconomische haalbaarheid in het deelgebied in kaart.
- We werken het plan verder uit.
- We voeren het plan uit en ronden het af.

We verkennen hoe we de gebiedsprocessen organiseren

Rond de Bakkeveense Duinen loopt al een gebiedsproces
In Zuidoost-Fryslân is momenteel alleen rondom de Bakkeveense Duinen een gebiedsproces gaande: Gebiedsontwikkeling Koningsdiep. Tot nu toe is het gebiedsproces vooral gericht op de natuur- en wateropgaven aan de noordzijde van de Bakkeveense Duinen. Voor de andere twee Natura 2000-gebieden lopen momenteel geen provinciale gebiedsprocessen.

Het Rijk zet extra in op Hart van het Noorden
Het Rijk heeft extra inzet beschikbaar gesteld via het programma 'Hart van het Noorden', een van de vijf prioritaire gebieden. In de Kamerbrief van 26 juni worden alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Zuidoost-Fryslân genoemd als onderdeel van het Hart van het Noorden. De Drentse gebieden worden hierbij eveneens genoemd. Ook de veenweideproblematiek vormt een onderdeel van dit prioritaire gebied. Met deze aanpak wil men in Noord-Nederland effectiever werken aan de gestapelde en gebiedsoverstijgende opgaven, zoals veenweide en stikstof.

We onderzoeken welke vorm het beste past
We onderzoeken samen met buurprovincies, gemeenten en het Wetterskip of we drie afzonderlijke gebiedsprocessen of één gebiedsprogramma starten. Dit is vergelijkbaar met het Veenweideprogramma met drie deelgebieden.

De beste aanpak wordt uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma.

Samenwerking met stakeholders in het gebied is leidend in dit spoor

We werken samen met het gebied volgens een bottom-up aanpak. De behoeften, initiatieven en gebiedskennis worden vanuit het gebied ingebracht en samengevoegd met de doelen, scope en opgaven die de provincie vanuit de regierol moet bepalen. Dit vormt de gebiedsofferte. De provincie ondersteunt en faciliteert dit proces. Lopende en nieuwe initiatieven brengen we zoveel mogelijk samen. Voor de uitvoering van de gebiedsoffertes zijn voldoende middelen en capaciteit nodig.

Hierbij kunnen de huidige gebiedsprocessen vanuit het Koningsdiep, Linde en de Veenweideaanpak als leidraad dienen. Deze werkwijze verbindt inzet vanuit het gebied met provinciale doelen via bijvoorbeeld een gebiedscommissie. Zo kunnen lokale kennis en input maar ook ambtelijke professionals en provinciale opgaven samenkomen in een gebiedsofferte.

5. Vergunningverlening

Vergunningverlening kan alleen worden hervat onder duidelijke voorwaarden. Daarom beschrijven we in dit hoofdstuk eerst wat nodig is om vergunningverlening weer mogelijk te maken en welke uitgangspunten de provincie daarbij hanteert. Ook gaan we in op wat dit betekent voor PAS-melders en interimmers. Tot slot beschrijven we de landelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op vergunningverlening.

5.1 Wat is er nodig voor het hervatten van vergunningverlening?

Vergunningverlening kan worden hervat wanneer per Natura 2000-gebied wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat er een gebiedsgericht maatregelpakket moet zijn dat zorgt voor een geborgde daling van de stikstofdepositie en voor natuurherstel. Zo'n maatregelpakket moet voldoende effect hebben én bestuurlijk en praktisch stevig staan. Dat houdt in dat het pakket:

- bestuurlijk is vastgesteld en financieel is gedekt;
- voorziet in de borging van de uitvoering;
- voorziet in monitoring, zodat tijdig kan worden bijgestuurd met aanvullende maatregelen als dat nodig is.

In het Uitvoeringsprogramma concretiseren we:

- de robuuste gebiedsgerichte maatregelpakketten
- de juridische borging van uitvoering
- de inrichting van monitoring.

Figuur: Route naar het stapsgewijs hervatten van vergunningverlening per Natura 2000-gebied.



5.2 Duidelijke uitgangspunten voor vergunningverlening

Wanneer aan het additionaliteitsvereiste is voldaan, hervatten we vergunningverlening volgens een aantal vaste uitgangspunten. Deze aanpak voorziet alleen in de stikstofruimte die nodig is voor het onderbouwen van additionaliteit en maakt daarmee vergunningverlening mogelijk. De ruimte voor een individuele vergunning ontstaat vervolgens via salderen, en niet uit deze aanpak zelf.

Vergunningverlening kan alleen via intern of extern salderen

Vergunningverlening kan ook plaatsvinden als significante effecten via andere mitigerende maatregelen worden uitgesloten. De FASN levert dus niet de stikstofruimte voor een individueel project, maar de voorwaarde waardoor de bestaande instrumenten voor vergunningverlening, zoals intern en extern salderen, weer juridisch bruikbaar worden. Dat onderscheid is essentieel. Om te borgen dat vergunningverlening daadwerkelijk bijdraagt aan stikstofreductie, passen we bij zowel intern als extern salderen een afromingspercentage toe. Daarbij geldt bovendien dat alleen kan worden gesaldeerd met feitelijk gebruikte stikstofruimte. Het ligt voor de hand dat het afromingspercentage in lijn is met het reductiepercentage dat nodig is voor natuurherstel. De stikstofruimte die door afroming vrijkomt, wordt ingezet voor natuurherstel.

Vergunningverlening kan zo bijdragen aan stikstofreductie

Deze werkwijze maakt dat vergunningverlening niet alleen mogelijk wordt, maar ook kan bijdragen aan een afname van stikstofemissie en -depositie. Vergunningverlening wordt daarmee een instrument om de stikstofopgave te realiseren.

Vergunningverlening kan de investeringsbereidheid vergroten

Ondernemers zijn vaak minder bereid te investeren in emissiereducerende maatregelen als er geen perspectief is op vergunningverlening. Door emissiereductie via vergunningverlening te borgen, ontstaat meer rechtszekerheid. Dat vergroot de investeringsbereidheid en ondersteunt de reductieopgave.

Vergunningverlening wordt stapsgewijs hervat

Vergunningverlening kan niet in één keer provinciebreed worden hervat. De mate waarin aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, verschilt per Natura 2000-gebied. Naar verwachting kan vergunningverlening op de Waddeneilanden als eerste weer worden hervat. Het vervallen van derogatie zorgt daar waarschijnlijk al voor een groot deel van de benodigde daling. In Zuidoost-Fryslân ligt de opgave aanzienlijk hoger en zijn meer aanvullende maatregelen nodig. Voor deze gebieden is daarom meer tijd nodig voordat vergunningverlening weer mogelijk wordt.

We werken toe naar doelsturing via KPI's

We zetten in op doelsturing via de Fryske Monitor Tûk Buorkjen. Met deze KPI-systematiek sturen we integraal op emissiereductie, biodiversiteit en prestaties op bedrijfsniveau. Doelsturing geeft ondernemers meer ruimte om maatregelen te kiezen die passen bij hun bedrijf. Daarmee stimuleren we innovatie en het verminderen van stikstofemissies.

De KPI-systematiek is nog onvoldoende geschikt voor toepassing in vergunningverlening. Daarvoor moeten nog verschillende vraagstukken worden opgelost. Het gaat onder meer om de borging en monitoring van emissies en maatregelen, de kwaliteit en beschikbaarheid van data, de wetenschappelijke onderbouwing van innovaties en de juridische toepassing binnen vergunningverlening. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in.

De komende jaren werken we samen met andere provincies aan deze opgaven.
Daarmee sluiten we aan bij het rijksbeleid om vanaf 2035 te werken met afrekenbare doelsturingsvoorschriften. Zolang deze vraagstukken nog niet zijn opgelost, blijft vergunningverlening plaatsvinden volgens de huidige systematiek. In de tussentijd stimuleren we agrariërs om met deze systematiek te leren werken en belonen we behaalde resultaten.

In het Uitvoeringsprogramma verkennen we hoe agrariërs met goede KPI-scores kunnen worden beloond. Dat kan via een financiële vergoeding, maar mogelijk ook via andere vormen van beleidsruimte, bijvoorbeeld binnen het pachtbeleid.

We werken met prioriteit aan overgangsbeleid voor projecten die bijdragen aan de oplossing

De vergunningverlening zit door stikstof op slot. Maar vergunningverlening kan óók helpen om uit dat slot te komen. Bijvoorbeeld door vergunningen te verlenen voor projecten die de stikstofuitstoot verlagen en bijdragen aan natuurherstel. Dat perspectief willen we zo snel mogelijk benutten. Daarom werken we met prioriteit aan juridisch houdbaar overgangsbeleid waarmee vergunningverlening eerder kan worden hervat voor projecten die leiden tot verduurzaming en een lagere stikstofuitstoot. Daarmee lopen we vooruit op de vaststelling van een volledig geborgd maatregelpakket, zodat ondernemers niet onnodig hoeven te wachten. Zodra de juridische en uitvoeringsvoorwaarden dit verantwoord maken, willen we het overgangsbeleid in werking laten treden. Daarmee zoeken we nadrukkelijk naar de balans tussen het zo snel mogelijk weer op gang brengen van vergunningverlening en het bieden van voldoende juridische zekerheid.

Deze inzet sluit aan bij de landelijke aanpak.
Het Rijk wil met voorrang mogelijk maken dat projecten die bijdragen aan stikstofreductie kunnen doorgaan. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de route van de passende maatregel. Het Rijk werkt deze aanpak samen met de provincies verder uit.

Provincie Gelderland past al een vergelijkbare aanpak toe.
Daar geldt bij vergunningverlening op basis van intern en extern salderen een aanvullende reductie-eis. Hierdoor kunnen activiteiten worden toegestaan die aantoonbaar bijdragen aan een afname van stikstofdepositie. Wij onderzoeken of wij hierbij kunnen aansluiten.

In het Uitvoeringsprogramma werken we deze aanpak zo snel mogelijk verder uit. Daarbij brengen we ook de juridische risico's in beeld. Een belangrijk aandachtspunt is de houdbaarheid van vergunningen die op basis van deze aanpak worden verleend.

PAS-melders, interimmers en andere knelgevallen krijgen voorrang bij nieuwe stikstofruimte

Als de provincie door de aankoop van gronden of bedrijven nieuwe stikstofruimte beschikbaar krijgt, verdeelt zij deze volgens de prioriteringsladder uit de beleidsbrief Prioritering Uitgifte Stikstofruimte. PAS-melders, interimmers en andere knelgevallen hebben daarbij de hoogste prioriteit.

5.3 Mogelijkheden voor PAS-melders en interimmers

Voor iedere PAS-melder wordt gezocht naar een passende oplossing
Op 26 juni 2026 is het Programma Maatwerk PAS-melders vastgesteld. Met dit programma worden zo veel mogelijk routes en regelingen gecreëerd waarmee PAS-melders hun bedrijf richting een legale situatie kunnen krijgen. Hierbij wordt maatwerk toegepast en wordt gekeken naar de wensen van de ondernemer om ervoor te zorgen dat er voor elke PAS-melder een oplossing komt. Doelstelling is dat voor 1 maart 2028 zicht is op een oplossing voor elke PAS-melder. Voor een groot deel zal een vergunning de oplossing zijn, mits de additionaliteit is onderbouwd. Voor zover vergunningverlening niet de juiste oplossing is, komen andere alternatieven in beeld, zoals verplaatsen, omschakelen of vrijwillig (gedeeltelijk) stoppen. Het vinden van een oplossing voor alle PAS-melders blijft de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Voor vergunningverlening zijn twee routes mogelijk
Ook voor PAS-melders en interimmers geldt dat de inzet van stikstofruimte moet voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Legalisatie van PAS-melders en interimmers via intern en extern salderen kan dus pas plaatsvinden wanneer vergunningverlening weer is opengesteld. Binnen die randvoorwaarde zijn er twee verschillende routes.

Route 1: stikstofruimte kan alvast worden gereserveerd
We kunnen al stikstofruimte reserveren om positief geverifieerde PAS-melders in de toekomst te legaliseren. Hiervoor is in AERIUS Register een compartiment ingericht, ook wel een stikstofbank genoemd. Alleen stikstofruimte die vrijkomt uit mitigerende maatregelen kan worden ingezet voor vergunningverlening en dus ook voor de legalisatie van PAS-melders. Daarbij geldt dat deze maatregelen niet noodzakelijk mogen zijn voor natuurherstel en ook niet mogen voorkomen in het maatregelpakket. Alleen deze stikstofruimte voldoet immers aan het additionaliteitsvereiste.

Route 2: PAS-melders en interimmers kunnen ook zelf stikstofruimte creëren
PAS-melders en interimmers kunnen ook zelf stikstofruimte creëren voor intern of extern salderen. Dit is naar verwachting een efficiëntere aanpak. De PAS-melder of interimmer kan dan gericht stikstofruimte zoeken. Hiermee kunnen we voorkomen dat er onnodig ruimte in de stikstofbank wordt geplaatst die niet bruikbaar is voor PAS-melders. Ook voor deze alternatieve route geldt dat stikstofruimte pas kan worden ingezet voor vergunningverlening wanneer het additionaliteitsvereiste kan worden onderbouwd. Deze route sluit de eerstgenoemde route niet uit.

Ook voor interimmers moet het Rijk een passende oplossing zoeken
Ook voor andere ondernemers die door onrechtmatig overheidshandelen niet beschikken over een toereikende Natura 2000-activiteitentoestemming, zoals interimmers, moet het Rijk zoeken naar een passende oplossing. Het Rijk is gestart met een verkenning om deze opgave in beeld te krijgen en te onderzoeken met welke aanpak deze ondernemers het beste zijn geholpen. Ook dit aspect blijft een verantwoordelijkheid van het Rijk.

5.4 Landelijk beleid en vergunningverlening

Landelijk beleid kan de mogelijkheden voor vergunningverlening de komende jaren veranderen. Daarom blijven wij ons, waar mogelijk via het IPO, inzetten voor de wetswijzigingen die nodig zijn voor een robuust, gedifferentieerd en gebiedsgericht emissiebeleid. Hieronder beschrijven we twee landelijke ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor vergunningverlening.

Het Rijk onderzoekt de invoering van een rekenkundige ondergrens (RKO)
Het Rijk wil een juridisch houdbare rekenkundige ondergrens invoeren zodra een geborgd pakket van stikstofreducerende maatregelen beschikbaar is, uiterlijk eind 2027. Waar mogelijk wordt zo snel mogelijk een drempelwaarde per gebied ingevoerd. Met deze aanpassing zouden activiteiten onder deze grens vergunningsvrij worden.

- *Projecten onder de RKO*
  Projecten die onder deze grens vallen, zoals diverse bouwprojecten, zijn dan vergunningsvrij en kunnen weer doorgaan. Alleen is er door het ontbreken van een vergunning weinig juridische zekerheid voor ondernemers en initiatiefnemers. Met een vergunning hebben zij meer zekerheid dat hun activiteit niet alsnog als illegaal wordt aangemerkt.

- *Projecten boven de RKO*
  Voor activiteiten boven de RKO blijft het additionaliteitsvereiste gelden en blijven stikstofreductie en natuurherstel noodzakelijk om een vergunning te verkrijgen.

Het Rijk werkt aan een wijziging van de Omgevingswet
Het Rijk wil de omgevingswaarde voor stikstofdepositie vervangen door een wettelijk doel. Dat doel is om de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden door industrie, landbouw en mobiliteit in 2035 te verminderen ten opzichte van het referentiejaar 2019. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) wijst erop dat deze wijziging op dit ogenblik te weinig kaders biedt voor tijdige maatregelen om verslechtering van de natuur te voorkomen. Dit advies van de Afdeling op de voorgestelde wetswijziging laat nogmaals zien dat een geborgd programma, gericht op stikstofreductie en natuurherstel, cruciaal is.

6. Borging en monitoring

Om vergunningverlening weer mogelijk te maken, moet de provincie kunnen aantonen dat het pakket aan maatregelen voor stikstofreductie en natuurherstel daadwerkelijk wordt uitgevoerd én voldoende effect heeft. Alleen dan kunnen we onderbouwen dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Daarom volgen we bij de uitvoering van de FASN onderstaand stappenplan nauwgezet:

- We bepalen het vertrekpunt en de actuele natuurherstelopgave.
- Samen met de gebieden stellen we een realistisch en effectief maatregelpakket samen.
- We laten extern toetsen of de maatregelen ecologisch effectief zijn en voldoende bijdragen aan natuurherstel.
- We zorgen voor financiële en juridische borging van de uitvoering op afzienbare termijn.
- We monitoren of de beoogde resultaten daadwerkelijk worden bereikt.
- We sturen op tijd bij als maatregelen niet voldoende effect hebben.

Wat vraagt de Raad van State om vergunningverlening weer mogelijk te maken?

Om te voldoen aan het additionaliteitsvereiste is een geborgd uitvoeringsprogramma nodig. Uit jurisprudentie van de Raad van State volgt dat dit uitvoeringsprogramma moet bestaan uit maatregelen die bijdragen aan:

- de benodigde daling van de stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn;
- het benodigde natuurherstel;
- het behalen van de natuurdoelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Daarnaast moet voldoende zekerheid bestaan dat deze resultaten ook daadwerkelijk worden bereikt. Daarom moet het Uitvoeringsprogramma:

- voldoende zekerheid bieden over de effectiviteit van maatregelen binnen een afzienbare termijn;
- de uitvoering van de maatregelen financieel, juridisch en in de tijd borgen;
- beschikken over overige programmatische financiële dekking;
- voorzien in monitoring en bijsturing.

Deze eisen gelden niet alleen voor het Uitvoeringsprogramma als geheel, maar in principe ook voor afzonderlijke maatregelen. Ook op maatregelniveau moet voldoende zekerheid bestaan over effectiviteit, uitvoering, financiële dekking, monitoring en bijsturing.

6.1 We bepalen het vertrekpunt

Om te kunnen beoordelen of natuurherstel plaatsvindt, is een helder vertrekpunt nodig. Alleen als duidelijk is hoe de natuur ervoor staat bij aanvang van de aanpak, op basis van de best beschikbare informatie, kunnen we bepalen welke opgave er nog ligt en in hoeverre maatregelen bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelen van de aanwijzingsbesluiten en beheerplannen. Het expliciet vastleggen van dit vertrekpunt zorgt bovendien voor een transparante en navolgbare onderbouwing van de natuurherstelopgave en versterkt de juridische houdbaarheid van het Uitvoeringsprogramma.

De instandhoudingsdoelen bepalen de opgave

Voor alle Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingsdoelen vastgesteld voor habitattypen, habitatrichtlijnsoorten en vogels (broedvogels en niet-broedvogels/wintergasten). Voor habitattypen gelden doelen voor oppervlakte en kwaliteit. Het kan daarbij gaan om behoud, uitbreiding of verbetering. Voor habitatrichtlijnsoorten zijn doelen vastgesteld voor de omvang en kwaliteit van het leefgebied en voor de omvang van de populatie. Voor vogels zijn daarnaast doelstellingen geformuleerd voor leefgebieden en aantallen broedparen of individuen. De instandhoudingsdoelen geven aan wat we moeten bereiken. Door deze af te zetten tegen het vertrekpunt, bepalen we de opgave voor natuurherstel. In de volgende alinea gaan we in op het vertrekpunt.

We brengen het vertrekpunt voor habitattypen, leefgebieden en soorten in beeld

Voor het vertrekpunt brengen we in beeld:

- de actuele oppervlakte en kwaliteit van (stikstofgevoelige) habitattypen en leefgebieden, op basis van de best beschikbare en meest recente data;
- en de actuele omvang van populaties van habitatrichtlijnsoorten en vogels, op basis van de meest recente wetenschappelijke data.

Welke informatie gebruiken we om het vertrekpunt te bepalen?

Voor de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden vormen de natuurdoelanalyses (NDA's) uit 2023 een belangrijke basis. Deze analyses beschrijven de kwaliteit van habitattypen aan de hand van kenmerkende soorten en geven inzicht in relevante omgevingscondities, zoals grondwaterstanden, zuurgraad en voedselrijkdom. Ook actuele vegetatiekaarten en T1-habitatkaarten zullen – indien beschikbaar – worden gebruikt om het vertrekpunt in beeld te brengen.

Hoe vullen we kennisleemtes verder in?

In de NDA's zijn verder kennisleemtes benoemd. Deze worden momenteel ingevuld met extra bodem- en hydrologisch onderzoek en het opstellen van landschapsecologische systeemanalyses (LESA's). De informatie die daaruit komt, zal worden gebruikt om de NDA's te actualiseren.

We brengen de actuele natuurherstelopgave (de ecologische opgave) in beeld

We vergelijken het vertrekpunt (dat is de staat van de natuur bij aanvang van de aanpak) met de staat van de natuur ten tijde van de aanmelding (dat is de referentiesituatie, waaronder de T0-kaart). Zo wordt duidelijk wat de natuurherstelopgave per gebied is. Deze bestaat uit:

- het stoppen van verslechtering;
- het herstellen van natuur die achteruit is gegaan;
- het creëren van zicht op het behalen van de instandhoudingsdoelen.

In het Uitvoeringsprogramma laten we zien:

- wat de kwantitatieve en kwalitatieve instandhoudingsdoelen per gebied zijn voor habitattypen, leefgebieden van soorten, habitatsoorten en vogels; dit betreft behouds-, uitbreidings- en verbeterdoelen;
- wat het vertrekpunt – oftewel de actuele uitgangssituatie – per gebied, habitattype en soort is en hoe dit is vastgesteld en onderbouwd;
- hoe per gebied de natuurherstelopgave wordt bepaald door het verschil tussen het vertrekpunt en de instandhoudingsdoelen, inclusief:
  - o het stoppen van verslechtering;
  - o het herstellen van opgetreden verslechtering;
  - o het creëren van zicht op het behalen van de instandhoudingsdoelen.
- hoe de relevante omgevingscondities en drukfactoren zich sinds de aanwijzing hebben ontwikkeld en welke effecten deze hebben gehad op de actuele staat van instandhouding;
- wat de autonome ontwikkelingen in de stikstofemissies en andere drukfactoren zijn en welke aanvullende maatregelen nodig zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelen (referentiesituatie).

We stellen per gebied een maatregelpakket samen

Samen met ondernemers, terreinbeheerders en gebiedspartners bepalen we hoe we de natuurherstelopgave in de praktijk realiseren en welke maatregelen daarvoor per Natura 2000-gebied nodig zijn.

In het Uitvoeringsprogramma werken we uit:

- welke maatregelen per Natura 2000-gebied nodig zijn om de natuurherstelopgave te realiseren;
- welke maatregelen nodig zijn om het additionaliteitsvereiste te kunnen onderbouwen en daarmee vergunningverlening weer mogelijk te maken.

6.2 We toetsen vooraf of de aanpak voldoende effect heeft

Het is van belang dat we een goed beeld hebben van de effecten van de in te zetten maatregelen en instrumenten. We willen daarom een extern ecologisch bureau met juridische expertise laten beoordelen of de gestelde doelen voor stikstofreductie en de natuurherstelmaatregelen die in het Uitvoeringsprogramma komen, voldoende zijn om te borgen dat de verslechtering van de natuur stopt en de natuur herstelt. Daarnaast zal er ook een juridische check plaatsvinden op het Uitvoeringsprogramma, zie hoofdstuk 7.

6.3 We zorgen dat maatregelen ook echt worden uitgevoerd

Om voldoende zekerheid te bieden over de uitvoering, moeten de maatregelen uit de FASN worden geborgd. Dat betekent dat duidelijk moet zijn welke maatregelen worden uitgevoerd, wanneer dat gebeurt, hoe ze worden gefinancierd en hoe de uitvoering juridisch wordt vastgelegd.

We leggen maatregelen vast op de plek waar ze thuishoren

Niet alle maatregelen worden op dezelfde manier vastgelegd:

- Maatregelen in de Natura 2000-gebieden worden opgenomen en geborgd in de beheerplannen voor deze gebieden.

- Ook zijn maatregelen nodig buiten de Natura 2000-gebieden. In het Uitvoeringsprogramma werken we uit hoe we deze maatregelen vastleggen en borgen. Daarin nemen we ook de planning, financiering en wijze van juridische borging op.
- Stikstofmaatregelen die voor de hele provincie gelden, leggen we vast in het Uitvoeringsprogramma en in het ruimtelijk spoor.
- Stikstofmaatregelen die niet voor de gehele provincie gelden, leggen we vast in het Uitvoeringsprogramma en in het ruimtelijk spoor.

Voldoende financiële dekking is een voorwaarde

Borging vraagt ook om zekerheid dat voldoende middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering ervan. De benodigde middelen moeten geborgd zijn wanneer het Uitvoeringsprogramma bestuurlijk wordt vastgesteld. Daarmee ontstaat de financiële basis voor de uitvoering van de maatregelen.

Juridische verankering maakt doelen bindend

Een vorm van borging is het vastleggen van maatregelen, zoals zonering en bedrijfsdoelen voor stikstofreductie, in de omgevingsverordening of een omgevingsprogramma. Hierdoor worden deze doelen zelfbindend voor de provincie.

Ook KPI-doelsturing kan onderdeel worden van de borging

Via het Maatregelenpakket Landelijk Gebied zetten wij in op KPI-doelsturing en de Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB). Wij werken aan het uitbreiden van de lijst met emissiereducerende maatregelen. Deze maatregelen kunnen op termijn als landelijk geborgde maatregelen worden aangewezen en zo de menukaart met geborgde emissiereducerende maatregelen aanvullen. Wij werken hieraan door onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen te ondersteunen. Ook het kabinet zet op deze ontwikkeling in.

6.4 We volgen de voortgang van de uitvoering

We werken met drie belangrijke ijkpunten voor stikstofemissie

Om te beoordelen of de FASN voldoende resultaat oplevert, werken we met drie belangrijke ijkpunten: 2019, 2030 en 2035. Daarnaast beoordelen we jaarlijks of de uitvoering van de maatregelen en de ontwikkeling van de emissies nog op koers liggen.

2019 is het referentiejaar voor de ontwikkeling van emissies

We gebruiken dit jaar als vertrekpunt. Zo kunnen we inzichtelijk maken hoeveel emissiereductie is gerealiseerd en hoeveel reductie nog nodig is om de doelen te behalen. Voor de totale provinciale ammoniakemissies stellen we daarvoor een reductiepad vast. Dit reductiepad wordt gevormd door een lijn tussen de emissies in 2019 en de beoogde emissies in 2035. Ieder jaar beoordelen we of de emissies zich ontwikkelen volgens dit reductiepad.

In 2030 is het evaluatiemoment

We beoordelen dan of de aanpak voldoende resultaat oplevert om de doelen voor 2035 te behalen. Per spoor maken we inzichtelijk:

- hoe emissies zich hebben ontwikkeld ten opzichte van het reductiepad;
- welke maatregelen zijn uitgevoerd;
- wat het verwachte effect daarvan is op de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.



In het Uitvoeringsprogramma werken we uit welke indicatoren en drempelwaarden daarbij worden gehanteerd.

De FASN zet in eerste instantie maximaal in op vrijwilligheid. Monitoring laat zien of die aanpak voldoende resultaat oplevert. Als in 2030 blijkt dat de ontwikkeling te sterk afwijkt van het reductiepad, nemen we een besluit over aanvullende normerende maatregelen die vanaf 2035 kunnen gaan gelden. Ook deze maatregelen leggen we vast in de provinciale omgevingsverordening.

2035: het moment van de eindbeoordeling

In 2035 stellen we vast of de doelen zijn gehaald. Tot 2035 beoordelen we jaarlijks of de benodigde stikstofreductie en het natuurherstel voldoende worden gerealiseerd om verslechtering te stoppen en de instandhoudingsdoelstellingen in zicht te krijgen. Als in 2030 wordt besloten om vanaf 2035 een normerend borgingsinstrument in te zetten, is vanaf 2035 ook monitoring en handhaving op bedrijfsniveau nodig. Daarmee kunnen zowel ondernemers als de provincie volgen of bedrijven voldoen aan de normering.

6.5 We meten of de aanpak daadwerkelijk effect heeft

We monitoren emissies op bedrijfsniveau

We werken daarvoor aan een emissiereductiedoel op bedrijfsniveau. Dit emissiereductiedoel krijgt de vorm van een percentage reductie ten opzichte van het sectorgemiddelde van de ammoniakuitstoot van 2019 op basis van een nader te bepalen noemer. Hierbij houden we rekening met ontwikkelingen bij het Rijk. Door deelname aan de Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB) of andere monitoringssystemen kunnen agrariërs inzicht krijgen in hun huidige situatie en in de mogelijkheden om hun reductiedoel te behalen. Het is belangrijk dat ondernemers weten waar zij staan en welke stappen nodig zijn om hun bedrijfsdoelen te bereiken.

We monitoren emissies op gebiedsniveau

De provincie heeft behoefte aan inzicht in de gezamenlijke ontwikkeling van emissies in een gebied. Daarom onderzoeken we hoe individuele bedrijfsgegevens op anonieme en niet-herleidbare wijze kunnen worden samengevoegd tot een gebiedsbeeld. Daarmee kunnen we beoordelen of doelsturing leidt tot voldoende emissiereductie en welke effecten optreden op gebiedsniveau. Ook kunnen we volgen welke effecten de aanpak heeft op bijvoorbeeld dierenwelzijn, klimaat en grondgebruik, om afwenteling zo veel mogelijk te voorkomen. Zo weet de ondernemer wat hij of zij moet doen en hoe de effecten van die inspanningen meetellen. Tegelijk kan de provincie monitoren of de stikstofdoelen worden gehaald in samenhang met andere doelen.

In het Uitvoeringsprogramma werken we het monitoringsinstrument uit, waarmee we de komende jaren gaan monitoren hoe de trend in de totale provinciale ammoniakemissie verloopt ten opzichte van het reductiepad. Hiervoor onderzoeken we het gebruik van de beschikbare RVO-data, gegevens over de voortgang van KPI-doelsturing, een gezamenlijke monitoringssystematiek naar Noord-Hollands model, vergunningendata en de bestaande (landelijke) monitoringprogramma's zoals AERIUS Monitor.

We monitoren ook de extra stikstofreductie rond zwaar overbelaste gebieden

Er is gekozen voor extra gebiedsgerichte stikstofreductie via een gestaffeld zonemodel (spoor 4) rondom de drie zwaar overbelaste gebieden. Met monitoring volgen we of deze extra inspanning daadwerkelijk leidt tot de beoogde emissiereductie in deze gebieden.

In het Uitvoeringsprogramma werken we uit hoe we het monitoringsinstrument hierop inrichten. Daarbij kan worden gedacht aan gebiedsplafonds die worden afgezet tegen de totale provinciale emissies.

6.6 We verbeteren de natuurmonitoring

Om de ontwikkeling van de natuur steeds beter te kunnen volgen, werken we aan het wegwerken van kennisleemtes en aan de verdere ontwikkeling van natuurmonitoring.

We vullen kennisleemtes over natuurkwaliteit in

Op basis van de natuurdoelanalyses (NDA's) vullen we kennisleemtes over de natuurkwaliteit aan. Daarvoor verzamelen we gegevens over onder meer de zuurgraad en voedselrijkdom van bodems in Natura 2000-gebieden. Ook worden nieuwe vegetatiekarteringen uitgevoerd of voorbereid. Deze leveren actuele habitattypenkaarten op. Waar nodig vindt aanvullend onderzoek plaats.

Ook landelijk wordt gewerkt aan betere natuurmonitoring

Het Rijk werkt aan een verbeterprogramma voor de monitoring van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. Binnen dit programma worden nieuwe methoden en indicatoren ontwikkeld om natuurkwaliteit beter, sneller en herleidbaar in beeld te brengen. Dit programma loopt tot 2030. Zodra deze landelijke werkwijzen beschikbaar zijn, passen we deze ook toe in Fryslân.

Nieuwe kennis verwerken we in toekomstige natuurdoelanalyses

De resultaten van het aanvullende onderzoek, de nieuwe landelijke handreiking voor NDA's en het landelijke verbeterprogramma worden verwerkt in toekomstige actualisaties van de natuurdoelanalyses. Daardoor ontstaat een steeds actueler en beter onderbouwd beeld van de natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden.

In het Uitvoeringsprogramma werken we uit hoe deze kennis wordt benut voor de monitoring van natuurherstel.

7. Van vaststelling naar uitvoering

In 2035 moet voldoende zekerheid bestaan dat de maatregelen uit de FASN leiden tot de benodigde stikstofreductie en het benodigde natuurherstel en daarmee bijdragen aan toekomstbestendige vergunningverlening. Daarom werken wij de komende jaren stap voor stap toe naar een geborgd maatregelenpakket.

De verschillende onderdelen van de aanpak volgen elkaar daarbij niet strikt op. Terwijl het Uitvoeringsprogramma wordt uitgewerkt, lopen bestaande programma's en maatregelen door en starten we waar mogelijk al met de uitvoering van nieuwe maatregelen. Zo benutten we de beschikbare tijd optimaal en houden we tempo in de aanpak. Onderstaand tijdpad laat zien hoe wij de komende jaren toewerken naar uitvoering, evaluatie en borging.

2026: Vaststelling van de FASN

Betrokken partijen hebben actief meegedacht

De Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel kan alleen slagen als overheden, ondernemers, terreinbeheerders, maatschappelijke organisaties en inwoners samen optrekken. Natuurherstel, stikstofreductie en het weer mogelijk maken van toekomstbestendige vergunningverlening vragen om gezamenlijke verantwoordelijkheid en langdurige samenwerking. Bij de ontwikkeling van de FASN hebben wij daarom gesproken met ondernemers, maatschappelijke organisaties, terreinbeheerders, medeoverheden, gebiedsinitiatieven en andere betrokken partijen. Dat gebeurde via thematafels, gebiedssessies, gesprekken met organisaties en reacties op conceptteksten.

Uit de reacties bleek brede steun voor een aanpak waarin natuurherstel en toekomstperspectief hand in hand gaan. Tegelijk vroegen veel betrokkenen aandacht voor gebiedsverschillen, uitvoerbaarheid, vrijwilligheid, doelsturing, duidelijkheid over doelen en monitoring, zorgvuldig gebruik van data en een goede balans tussen natuurherstel, vergunningverlening en een economisch vitaal landelijk gebied. De opbrengsten van deze gesprekken zijn gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de FASN en hebben op verschillende onderdelen geleid tot aanscherpingen van de aanpak.

Voorafgaand aan dit participatietraject is de FASN op 6 mei 2026 door Provinciale Staten behandeld en zijn 19 moties aangenomen. In algemene zin vragen deze om een zorgvuldige, uitvoerbare en gebiedsgerichte aanpak, met oog voor zowel natuurherstel en stikstofreductie als het perspectief van inwoners, agrariërs en ondernemers. Daarbij wordt het belang benadrukt van samenwerking met betrokken partijen, ruimte voor innovatie en vrijwillige maatregelen, en een goede monitoring en evaluatie van de resultaten. De moties zijn verwerkt in deze definitieve versie van de FASN.

2026-2027: Uitwerking van het Uitvoeringsprogramma

De FASN vormt het kader voor de volgende stap

De FASN beschrijft wat nodig is om natuurherstel, stikstofreductie en toekomstbestendige vergunningverlening mogelijk te maken en koppelt dat aan een tijdspad. Hiermee hebben wij vastgesteld wat we willen bereiken en wanneer. In het Uitvoeringsprogramma werken wij samen met ondernemers, terreinbeheerders en gebiedspartners uit hoe we deze doelen in de praktijk realiseren. Het Uitvoeringsprogramma moet duidelijk maken welke combinatie van maatregelen per Natura 2000-gebied nodig is om het additionaliteitsvereiste te kunnen onderbouwen en daarmee vergunningverlening weer mogelijk te maken. Daarom leggen wij daarin vast welke maatregelen worden uitgevoerd, hoe deze worden geborgd, hoe monitoring plaatsvindt en welke middelen daarvoor nodig zijn. Ook werken wij verder uit hoe de verschillende sporen uit deze aanpak bijdragen aan natuurherstel, stikstofreductie en het voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Daarbij worden de resultaten van aanvullende onderzoeken, actualisaties van natuurdoelanalyses en andere nieuwe inzichten meegenomen.

Het Uitvoeringsprogramma wordt onafhankelijk juridisch getoetst
Voordat het Uitvoeringsprogramma aan Provinciale Staten wordt voorgelegd, laten wij het toetsen door een extern deskundig bureau. Deze toets richt zich specifiek op de vraag of het Uitvoeringsprogramma voldoende juridische onderbouwing en borging bevat om het additionaliteitsvereiste per Natura 2000-gebied te kunnen onderbouwen. Het advies van het externe bureau wordt samen met het Uitvoeringsprogramma aan Provinciale Staten aangeboden. Zo kunnen Provinciale Staten bij de besluitvorming beschikken over een onafhankelijke juridische beoordeling van de aanpak.

We blijven partijen betrekken bij de uitwerking
De kennis en ervaring van ondernemers, terreinbeheerders, maatschappelijke organisaties, gemeenten, het Wetterskip en andere betrokken partijen blijven ook in deze fase van grote waarde. Daarom blijven wij tijdens de uitwerking van het Uitvoeringsprogramma in gesprek met betrokken partijen. Ook met het Rijk blijven wij in overleg over onder andere de uitwerking van het rijksbeleid, gebiedsgericht maatwerk en de financiële bijdrage aan het Friese Uitvoeringsprogramma.

2027-2030: Uitvoering via het vrijwillige spoor

We zetten maximaal in op vrijwilligheid

Vanaf 2027 ligt de nadruk op uitvoering van maatregelen en ondersteuning van initiatieven die bijdragen aan de doelen van de FASN. Daarbij zetten wij in eerste instantie maximaal in op vrijwilligheid, doelsturing en samenwerking.

Ondernemers, terreinbeheerders en andere betrokken partijen krijgen ruimte om vanuit hun eigen kennis, ervaring en vakmanschap invulling te geven aan de opgave. De provincie ondersteunt deze aanpak met regelingen, instrumenten en gebiedsgerichte samenwerking. Parallel werken we aan het Uitvoeringsprogramma.

We bouwen voort op wat al gebeurt
De uitvoering van de FASN begint niet vanaf nul. In Fryslân wordt al gewerkt aan natuurherstel, gebiedsontwikkeling, waterbeheer en verduurzaming van de landbouw. Waar mogelijk sluiten wij daarop aan. Zo benutten we bestaande kennis, initiatieven en samenwerkingsverbanden en houden we tempo in de uitvoering.
In veel gebieden kunnen de maatregelen uit de FASN worden meegenomen in bestaande gebiedsprocessen. Alleen waar de opgave daarom vraagt, is aanvullende gebiedsgerichte uitwerking nodig. Daarmee ontstaat ruimte voor maatwerk, zonder overal nieuwe structuren of processen op te zetten.

2030: evaluatie van de aanpak

We beoordelen of de aanpak voldoende resultaat oplevert

In 2030 beoordelen wij of de uitvoering voldoende resultaat oplevert om de doelen voor 2035 te behalen. Daarbij kijken wij onder meer naar de ontwikkeling van emissies, de voortgang van maatregelen en de gerealiseerde en verwachte effecten op de natuur. Als in 2030 blijkt dat de uitvoering onvoldoende resultaat oplevert om de doelen voor 2035 te behalen, besluiten wij welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarbij beoordelen we ook of vanaf 2035 aanvullende normerende maatregelen nodig zijn.

2030-2035: bijsturen waar nodig

We versterken de uitvoering en sturen waar nodig bij

De periode tussen 2030 en 2035 gebruiken wij om de uitvoering verder te versterken en waar nodig bij te sturen. Nieuwe inzichten uit monitoring, onderzoek en praktijkervaring kunnen aanleiding zijn om maatregelen aan te passen of aan te vullen. Als in 2030 is besloten dat aanvullende normerende maatregelen nodig zijn, bereiden we deze voor zodat ze vanaf 2035 kunnen worden ingezet.

Vanaf 2035: zo nodig normering

In 2035 moet duidelijk zijn dat de doelen worden gehaald

In 2035 moet voldoende zekerheid bestaan dat de maatregelen leiden tot de benodigde stikstofreductie en het benodigde natuurherstel. Niet alle effecten op de natuur hoeven dan al volledig zichtbaar te zijn. Wel moet de uitvoering van de maatregelen zijn geborgd en moet voldoende zekerheid bestaan dat de maatregelen de beoogde resultaten opleveren.

Indien nodig volgt een normerend spoor
De FASN zet in eerste instantie maximaal in op vrijwilligheid. Als uit monitoring en evaluatie blijkt dat aanvullende zekerheid nodig is om de doelen te behalen, kunnen vanaf 2035 als laatste stap aanvullende normerende maatregelen worden ingezet.

Bestaande programma's lopen door

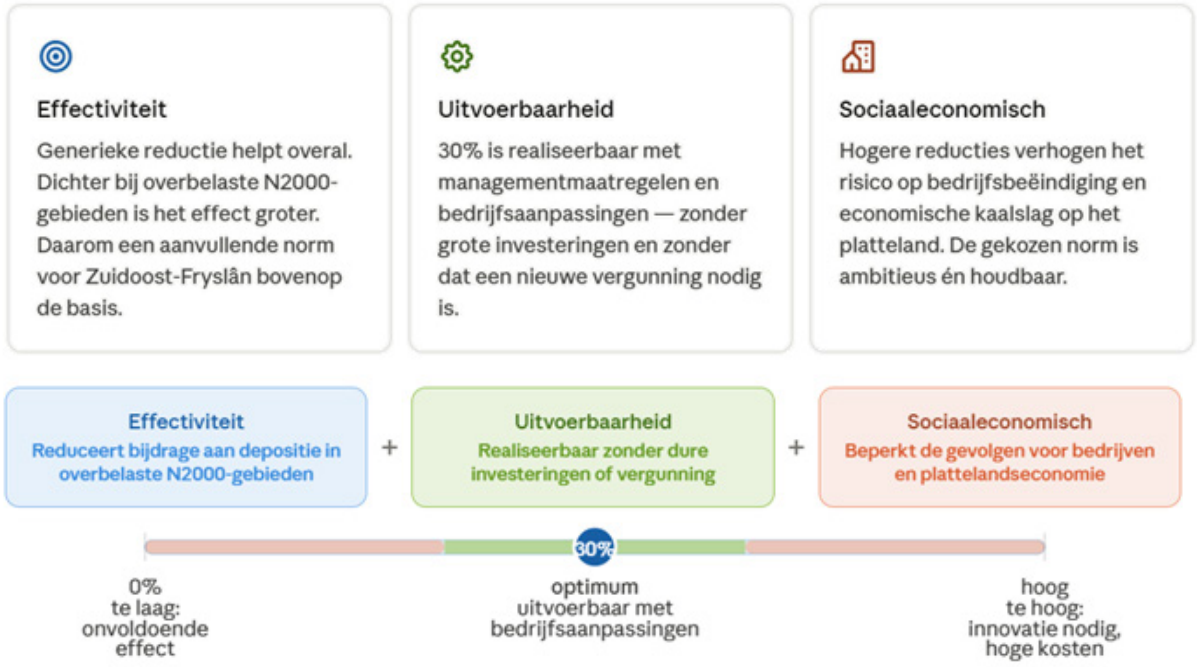
De FASN bouwt voort op programma's die al in uitvoering zijn. Zo wordt via Programma Natuur en andere programma's en maatregelen in het landelijk gebied al gewerkt aan natuurherstel en stikstofreductie. Deze trajecten lopen door tijdens de uitwerking en uitvoering van de FASN en worden waar mogelijk in lijn gebracht met het toekomstige Uitvoeringsprogramma.

Bijlage 1
Onderzoek WUR

Het volledige WUR-onderzoek is als afzonderlijke bijlage bij deze FASN gevoegd en vormt een belangrijke bron voor het beeld van de stikstofopgave in Fryslân.

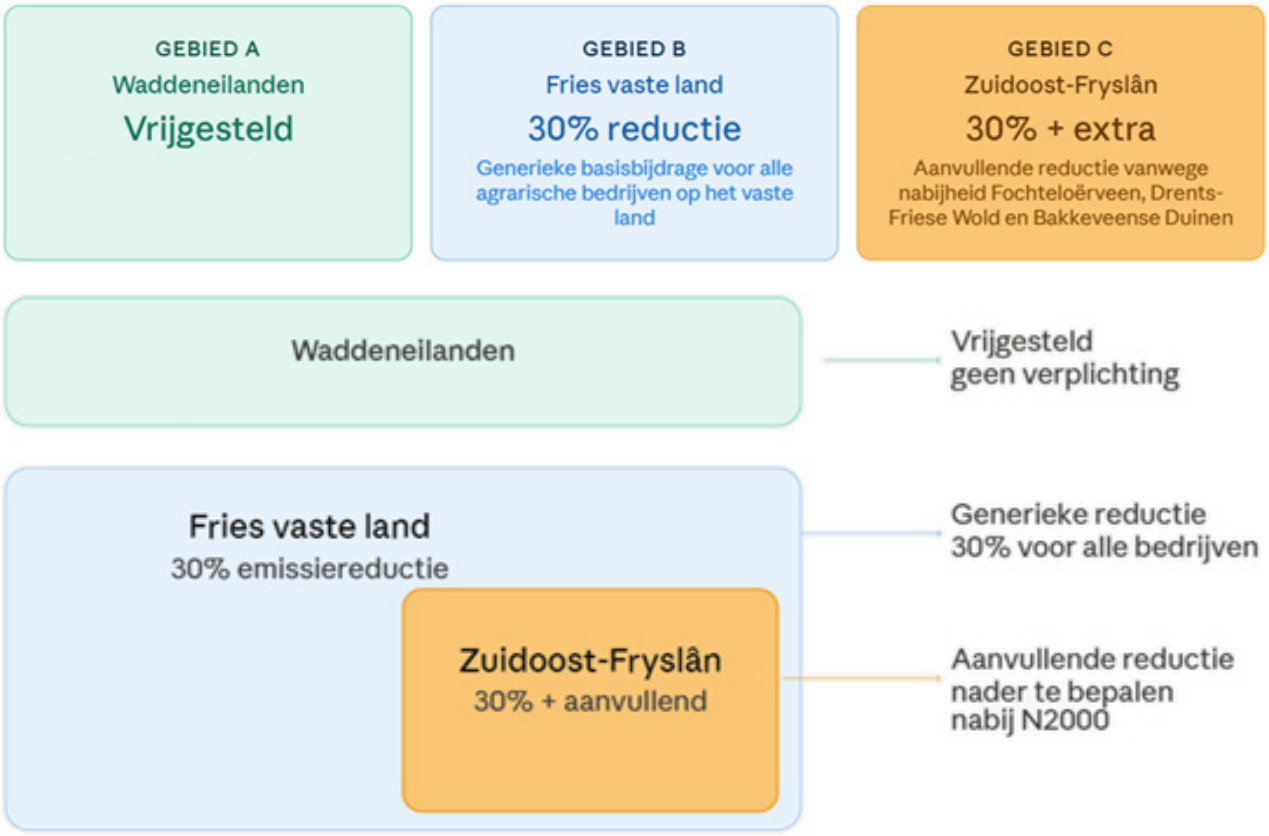
Bijlage 2 Uitleg verdeling reductieopgaven FASN

Waarom verdelen we de reductieopgave?
Met de FASN staan we voor de opgave de natuur in onze Natura 2000-gebieden te herstellen. Natuurherstel leidt weer tot vergunningverlening en daarmee perspectief voor onze ondernemers. Maar tegelijkertijd willen we ook bewaken dat de maatregelen die leiden tot natuurherstel, niet gepaard gaan met grote sociaaleconomische gevolgen op het platteland. Deze afweging maakt dat we niet kiezen voor één uniforme reductie-aanpak voor heel Fryslân. We verdelen de opgave op basis van effectiviteit, uitvoerbaarheid en sociaaleconomische gevolgen.



De verdeling van de opgave
We hebben bewust gekozen voor een aanpak die zowel effectief als uitvoerbaar is en rekening houdt met de gevolgen voor ondernemers en het platteland. Daarom kiezen we voor:

- een generieke sectordoelstelling voor de landbouw van 30% emissiereductie van ammoniak in 2035 ten opzichte van 2019;
- een aanvullende reductieopgave voor Zuidoost-Fryslân, waarvan we de exacte omvang samen met het gebied bepalen;
- een vrijstelling voor de Waddeneilanden.



Effectiviteit: reductie waar die het meeste effect heeft
Binnen 500 meter van een bron komt per vierkante meter de meeste stikstof neer. Verder van de bron neemt die neerslag snel af doordat de uitstoot zich verspreidt. Tegelijkertijd komt het grootste gedeelte van de uitgestoten stikstof uiteindelijk verder dan 500 meter van de bron terecht. De stikstofneerslag in Friese natuurgebieden is daarom het resultaat van duizenden grote en kleine bronnen, zowel dichtbij als verder weg. De depositie daalt als de uitstoot van bronnen in de omgeving én elders afneemt. Daarom zijn twee zaken tegelijkertijd waar:

- Emissiereductie dichtbij Natura 2000-gebieden verlaagt de stikstofneerslag relatief sterk.
- Een generieke emissiereductie in heel Fryslân verlaagt de totale stikstofdeken en draagt daarmee ook bij aan minder depositie op de natuurgebieden.

De aanvullende opgave in Zuidoost-Fryslân is daarom effectief, omdat deze zich richt op het gebied rond drie overbelaste Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd dragen bedrijven elders in Fryslân ook bij aan de depositievermindering. Daarom is een generieke bijdrage van het hele Friese vasteland nodig. Deze brede basis voorkomt bovendien dat de aanvullende opgave voor ondernemers in Zuidoost-Fryslân onhaalbaar groot wordt.

Uitvoerbaarheid: kiezen voor een realistische reductie
De hoogte van de generieke reductie vraagt om een balans tussen effectiviteit, uitvoerbaarheid en sociaaleconomische gevolgen. Een te lage reductie draagt onvoldoende bij aan de natuurdoelen. Een te hoge reductie kan leiden tot uitvoeringsproblemen en onaanvaardbare gevolgen voor ondernemers.

Het percentage van 30% is gebaseerd op onderzoeken die laten zien wat momenteel realistisch haalbaar is. Daarbij kunnen ondernemers reductie realiseren zonder afhankelijk te worden van nieuwe vergunningen of grote investeringen.

Bij hogere reductiepercentages zijn vaak technische innovaties nodig, zoals emissiearme stallen of luchtwassers. Dat leidt tot twee knelpunten:

- Deze technieken zijn op dit moment juridisch moeilijk te vergunnen.
- De investeringskosten zijn hoog.

Met een reductie van 30% richten we ons vooral op maatregelen die ondernemers zelf kunnen toepassen, zoals voermaatregelen, meer weidegang en precisielandbouw. Deze maatregelen vragen geen kostbare investeringen en vereisen doorgaans geen nieuwe vergunning.

Sociaaleconomische impact: het platteland leefbaar houden

Elke procent extra generieke reductie die we vragen, verhoogt de druk op het volledige Friese platteland. Wanneer de gevraagde reductie te hoog wordt, wordt ook het risico groter dat bedrijven moeten stoppen. Dat risico willen we zo klein mogelijk houden. De leefbaarheid van dorpen, de agrarische keten en de Friese economie zijn nauw verbonden met het voortbestaan van deze bedrijven. Daarom houden we bij de verdeling van de opgave nadrukkelijk rekening met de sociaaleconomische gevolgen. We hebben oog voor de samenhang van het landelijk gebied. Met het vormgeven van een uitvoeringsprogramma na de FASN, kijken we ook bewust naar hoe het (agrarisch) grondgebruik, de agrariër en de sociale structuur van het landelijk gebied met elkaar in verbinding staan en hoe maatregelen van invloed zijn op deze samenhang.

Hoe komen we tot een bedrijfsspecifiek emissiedoel?

De opgave vertalen naar een sectordoel

De generieke emissiereductie vanuit de landbouw is voorgenomen op 30% van de NH_3-emissies uit 2019. Dat betekent dat er in 2035 per sector nog 70% van de NH_3-emissies van 2019 overblijft, bijvoorbeeld in de melkveehouderij. De generieke reductiedoelstelling van 30% is dus een doel voor de sector als geheel en daarmee een vorm van doelsturing. Als voorbeeld nemen we de melkrundveehouderij in Fryslân. Stel dat deze sector in het referentiejaar 2019 in totaal 10 kton ammoniak uitstootte. Een reductie van 30% betekent dan dat de sector in 2035 nog maximaal 7 kton mag uitstoten. Die 7 kton is het sectorplafond. De opgave voor de sector is 3 kton emissiereductie. Dit is het (fictieve) doel waarop wij als provincie sturen.

Het sectordoel vertalen we naar een bedrijfsspecifieke emissienorm

Doelsturing werkt echter alleen als voor iedere ondernemer duidelijk is welk doel voor zijn of haar bedrijf geldt. Het sectorplafond zegt op zichzelf nog niets over wat een individueel bedrijf moet doen. Daarom verdelen we het plafond over de sector via een bedrijfsspecifieke emissienorm: de hoeveelheid ammoniak die een bedrijf nog mag uitstoten. Als elk bedrijf dit doel haalt, is de reductie van 3 kton uit het voorbeeld gerealiseerd en daarmee de generieke doelstelling van 30%.

Niet elk bedrijf hoeft evenveel te reduceren

De norm is voor iedereen gelijk, maar de afstand tot die norm verschilt per bedrijf. Een bedrijf dat nu al een relatief lage uitstoot heeft, zal dichter bij het doel staan, of hier misschien zelfs al aan voldoen, en hoeft daardoor een kleinere stap te zetten. Daarmee is dit systeem eerlijk en belonen we koplopers. Het 30% reductiedoel voor de sector is dus geen opgave die ieder bedrijf afzonderlijk moet halen, maar wel het resultaat dat ontstaat wanneer alle bedrijven aan de norm voldoen.

De ondernemer bepaalt zelf hoe het doel gehaald wordt

De emissienorm ligt vast, maar hoe een ondernemer daar komt niet. Dit kan bijvoorbeeld via voer- en bemestingsmaatregelen, via meer weidegang, via extensivering, via een geborgde innovatie of via een combinatie daarvan. Dit is de kern van doelsturing en het spreekt de ondernemer aan op het eigen vakmanschap.

De bedrijfsnorm werken wij uit in het Uitvoeringsprogramma

Er zijn verschillende mogelijkheden om de emissienorm te regelen. Voor de hand liggende opties zijn: fosfaatrechten, grootvee-eenheden (GVE's), hectares of een combinatie daarvan. In de FASN maken wij nog geen keuzes voor de hoogte van de emissienorm en de koppeling van de emissienorm aan een bepaalde eenheid. Dit vergt namelijk een zeer zorgvuldig proces, waarbij niet alleen de vertaling van sectordoel naar bedrijfsspecifiek emissiedoel van groot belang is. De gekozen norm moet ook rechtdoen aan de Friese situatie en Friese bedrijven. De norm moet voor ieder bedrijf goed werkbaar en controleerbaar zijn. Een ander belangrijk criterium is dat een bedrijf binnen zijn norm mag schuiven tussen het emissiedeel dat samenhangt met dieren en het deel dat samenhangt met grond. Deze 'uitruil' geeft ondernemers meer ruimte om de norm te halen op de manier die het beste past bij hun bedrijfsvoering. Dit past ook weer bij de principes van doelsturing.

In het Uitvoeringsprogramma werken we de systematiek verder uit.
Het gaat daarbij om de keuze van de rekeneenheid, het referentiejaar en de gegevensbron, de mogelijkheid van uitruil binnen het bedrijfsdoel, de omgang met vrijkomende emissieruimte van stoppende bedrijven en de wijze waarop wij op gebiedsniveau monitoren of het sectorplafond in beeld blijft. Wij doen dat samen met ondernemers, landbouworganisaties, kennisinstellingen, het Rijk en de andere provincies, en sluiten waar mogelijk aan bij een landelijke systematiek.

Voor 2035 is het doel indicatief

De bedrijfsspecifieke emissienorm is een instrument, geen doel op zich. Het doel is en blijft het sectordoel van 30% emissiereductie van ammoniak in 2035 ten opzichte van 2019. In de periode tot 2035 is de norm indicatief en richtinggevend. De norm maakt zichtbaar hoe ver een bedrijf van het doel afstaat en wat er nog nodig is. Eind 2030 evalueren wij of de vrijwillige aanpak voldoende resultaat oplevert om onze doelen te halen. Blijkt daaruit dat wij op koers liggen, dan is de bedrijfsspecifieke emissienorm als normerend borgingsinstrument niet nodig. De norm blijft dan als hulpmiddel dienen. Wijkt de ontwikkeling te sterk af van het reductiepad, dan kan besloten worden om de bedrijfsspecifieke emissienorm van 2035 in te zetten als normerend borgingsinstrument. Dit betekent ook dat er in de periode van 2030 naar 2035 nog steeds tijd is voor ondernemers om toe te werken naar de bedrijfsspecifieke emissienorm. Hiermee bieden wij vooraf duidelijkheid over wat er kan gebeuren, terwijl de ruimte om de norm op eigen wijze te behalen bij de ondernemer blijft.

Richting 2035 moeten we nog een aantal keuzes maken over de bedrijfsdoelen.

Dit doen wij samen met boeren, overheden, kennisinstellingen en de keten. Daarbij werken we onder meer de volgende punten verder uit:

- We werken de dataregistratie verder uit. Daarbij bepalen we bijvoorbeeld welke hectares en emissies aan welk bedrijf worden toegerekend, hoe deze precies bij elkaar worden opgeteld en hoe we de administratieve lasten zo laag mogelijk houden.
- We bepalen hoe we GVE's en GVE-doelen berekenen: op basis van dierplaatsen, het aantal gerealiseerde GVE of de vergunde situatie. Een doel op basis van de vergunde situatie doet enerzijds recht aan de vergunde ruimte van een bedrijf, maar leidt – als de vergunde ruimte groter is dan de gebruikte ruimte – anderzijds tot een ambitieuzer doel per GVE voor iedereen.

- Tot 2035 houden we een vinger aan de pols door de gebiedsplafonds te monitoren. Deze zijn beter te borgen dan de individuele bedrijfsplafonds. Tegelijkertijd willen individuele ondernemers zekerheid over de vraag of zij hun eigen doel in 2035 zullen halen. We werken daarom uit hoe we middelen en kennis het beste kunnen inzetten om iedereen op weg te helpen naar 2035, terwijl we als provincie vóór die tijd niet op individueel niveau willen rapporteren.
- Er is wetenschappelijk onderbouwd onderzoek nodig om meer emissiefactoren te koppelen aan (een combinatie van typen) management en innovaties. Zo weten ondernemers wat wel en niet meetelt voor hun emissieplafond. Emissiefactoren bieden agrariërs zekerheid om geborgde maatregelen te treffen of te financieren.
- We brengen het effect van een stikstofbedrijfsplafond op andere provinciale doelen in beeld. Daarbij kijken we of het effect positief of negatief is en hoe we negatieve effecten zo veel mogelijk kunnen beperken.

Illustratie bedrijfsspecifiek emissiedoel

Hieronder volgt een illustratie van hoe het generieke spoor van 30% stikstofemissie-reductie uit de landbouw van sectordoel uitgesplitst wordt naar een bedrijfsspecifiek emissieplafond. Dit bedrijfsdoel geldt voor elk bestaand bedrijf in 2035.

Elk bedrijf krijgt een emissieplafond op basis van land en dier. Ook krijgt elk bedrijf emissie toegerekend op basis van emissiefactoren vanuit management en innovatie. De rekensom ziet er als volgt uit, uitgaande van volledige benutting van emissieruimte:

(Hectares bedrijf x emissienorm landgebruik (bijv. grasland, bouwland)
x emissiefactoren typen management, innovatie)
= totale invulling veldemissieruimte

+

(GVE's bedrijf x emissienorm dier (bijv. koe, kip)
x emissiefactoren typen management, innovatie)
= totale invulling stal en opslagemissieruimte

= totale bedrijfsemissie

Waarbij geldt dat

(totale invulling emissierechten / emissieplafond) < 1

Hoe werkt deze berekening?

Hierbij mag een bedrijf uitruilen tussen de deelruimte die bepaald wordt voor veldemissies en die voor stal- en opslagemissies, zolang de totale emissie onder het opgetelde emissieplafond blijft. De hoogte van de emissienorm voor landgebruik en dier in 2035 is afhankelijk van:

- de sectoremissie in 2019
- het generieke reductiepercentage
- het respectievelijke aandeel van landgebruik en dier in de totale sectoremissie.

Emissiefactoren zijn afhankelijk van wetenschappelijke onderbouwing en krijgen in de som de vorm van een percentage. De meest recente, wetenschappelijk onderbouwde rekenregels van de Nationale Emissieregistratie (NEMA) worden gebruikt om landbouwemissies te bepalen.

Friese aanpak stikstofreductie en natuurherstel