

Friese aanpak stikstofreductie en natuurherstel



Inhoud

	Samenvatting	3
1.	Introductie	6
1.1	De aanleiding voor een nieuwe aanpak	6
1.2	Koerswijziging en een aangepaste aanpak	7
1.3	Landelijke inzet op stikstof is belangrijk	7
2	Beeld van de opgave in Fryslân	9
2.1	Opgave stikstof	10
2.2	Opgave verdroging	13
2.3	Opgave versnippering	14
2.4	Opgave invasieve exoten	15
2.5	Opgave gewasbeschermingsmiddelen	15
2.6	Ontoereikende budgetten voor natuurbeheer	15
3	Strategie en uitgangspunten	17
3.1	Doelstelling	17
3.2	Uitgangspunten	18
4	Uitvoering in vier sporen	21
4.1	Spoor 1: Extra natuurherstelmaatregelen in alle Friese Natura 2000-gebieden	25
4.2	Spoor 2: Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen rondom de N2000-gebieden	27
4.3	Spoor 3: Generieke stikstofreductie	28
4.4	Spoor 4: Gebiedsgerichte extra stikstofreductie	36
5.	Vergunningverlening	39
6.	Borging en monitoring	42
7.	Fasering en organisatie van de uitvoering	44
8.	Communicatie	49

Samenvatting

De vergunningverlening in Fryslân zit op slot. Dat betekent dat we nagenoeg geen natuurvergunningen meer kunnen verlenen. De reden hiervan is dat het natuurherstel in Nederland en onze provincie onder druk staat. Met deze nieuwe Friese aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel willen wij met alle belanghebbenden optrekken om de opgaven in de gebieden samen op te pakken.

We willen daarom toewerken naar oplossingen waarmee de vergunningverlening weer breed en structureel op gang kan worden gebracht, met de gewenste rechtszekerheid voor ondernemers. De druk vanuit de samenleving om natuurherstel te realiseren en ruimte te creëren voor woningbouw, energietransitie en infrastructuur is groot. Tegelijkertijd blijft het essentieel dat er toekomstperspectief is voor de land- en akkerbouw.

Voor het mogelijk maken van vergunningverlening zetten wij in op een geborgde structurele daling van stikstofemissies die op termijn leidt tot het bereiken van het noodzakelijk natuurherstel en stikstofreductie. Hierbij moeten ondernemers worden ondersteund om dit te kunnen realiseren, er moet handelingsperspectief ontstaan. Wij herkennen in het onlangs gepresenteerde regeerakkoord veel van de voor onze provincie belangrijke punten;

We willen sturen op emissies voor de landbouwsector in plaats van de sturing op depositieverminderingen in de natuurgebieden en overschrijdingen van de KDW. Hierbij werken we via doelsturing met een KPI-systematiek via de Fryske Monitor Tuk Buorkjen en ruimte in de uitvoering door vrijwilligheid als uitgangspunt met borging door een normerend spoor vanaf 2035 als ultieme remedie. Daarnaast is het belangrijk dat het Rijk nu ook middelen beschikbaar stelt om de noodzakelijke ondersteuning te kunnen realiseren.

De Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel is een logisch vervolg op de ingezette koers vanuit het Uitvoeringsprogramma Stikstof Fryslân 2035 (UPS) dat in 2022 is vastgesteld. Wij werken al aan diverse programma's zoals extra natuurherstel en het maatregelenpakket landelijk gebied. Om het benodigde extra natuurherstel te borgen vraagt dit ook om een extra inspanning. Deze nieuwe aanpak is nodig om te voldoen aan het additionaliteitsvereiste zoals toegelicht in de uitspraken van de Raad van State in december 2024 en 2025¹. Deze nieuwe aanpak betekent dat er een verschuiving nodig is van een inspanningsgerichte benadering, naar resultaten die juridisch, financieel en in de tijd geborgd zijn.

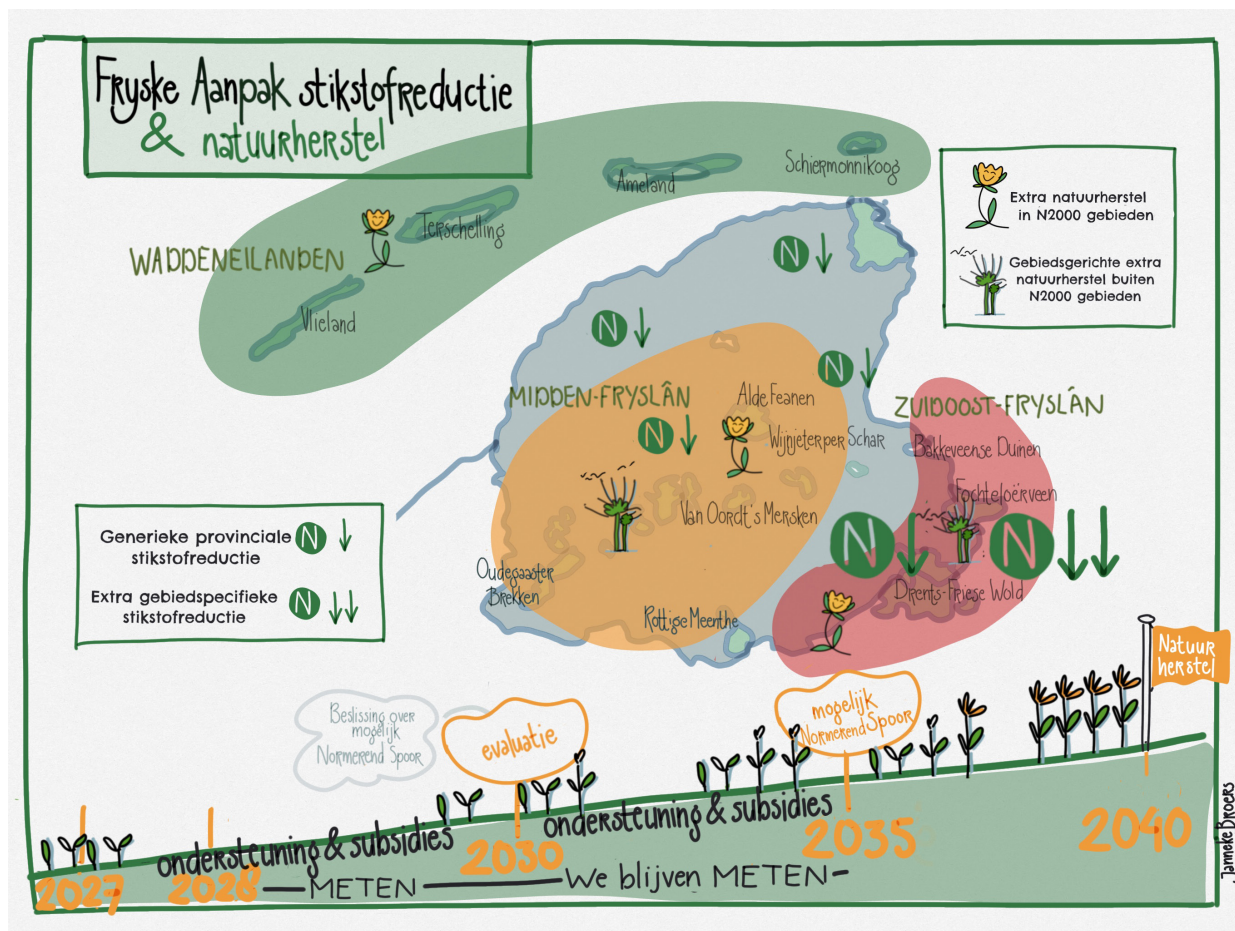
In het voorgaande Uitvoeringsprogramma Stikstof (UPS) waren reductiedoelen om te voldoen aan de nationale omgevingswaarden en kritische depositiewaarden voor stikstof opgenomen. Met deze nieuwe aanpak is het doel anders: we willen de vergunningverlening weer van het slot krijgen. Om dat te bereiken nemen we verantwoordelijkheid voor het aandeel dat Fryslân kan leveren aan de stikstofreductie en de natuur verder te herstellen. Per Natura 2000-gebied willen wij voldoen aan het additionaliteitsvereiste, waarna stikstofruimte weer ingezet kan worden voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen. De PAS-melders en interimers blijven onze eerste prioriteit hierin.

¹ [Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State](#)

We werken aan de hand van vier sporen:

- Extra natuurherstel(maatregelen) in alle Friese Natura 2000-gebieden;
- Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen buiten de Friese Natura 2000-gebieden;
- Generieke, provinciebrede stikstofreductie;
- Gebiedsgerichte extra stikstofreductie.

Welke sporen van toepassing zijn, verschilt per gebied. Wij delen Fryslân op in drie gebiedsclusters: Waddeneilanden, Midden Fryslân en Zuidoost Fryslân. Voor ieder gebied maken we een aanpak voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dat doen we samen met de ondernemers in de gebieden en de gemeenten, buurprovincies en het Wetterskip. Waar mogelijk sluiten we aan bij lopende gebiedsprocessen.



In de Friese Aanpak staan maatwerk en draagvlak centraal. Maar wel met een noodzakelijke borging, die nu eenmaal vereist is om vergunningverlening op den duur weer mogelijk te maken. Dit betekent dat de provincie de kaders en doelen stelt en deze samen met de ondernemers wil invullen. Als ultieme remedie binnen de geborgde aanpak, indien de doelen niet worden gehaald, treedt er in 2035 een normerend instrumentarium in werking. Dit tezamen resulteert in een Friese aanpak die zowel juridisch houdbaar als maatschappelijk uitvoerbaar is.

Met de vertaling van dit plan naar een uitvoeringsprogramma zullen de maatregelen verder moeten worden geconcretiseerd zodat men weet waar men aan toe is. Ook borging en monitoring zullen een prominente plek in de aanpak krijgen, zodat wij zicht hebben op de realisatie van de verschillende doelen in de gebieden. Daarnaast zullen wij gebruiken maken van de ervaringen uit het Fries Programma Landelijk Gebied waaronder het gebiedsgericht werken en de aanpak Nu, Straks en Later.

We hebben er vertrouwen in dat wij met deze aanpak Fryslân weer van het vergunningsslot kunnen krijgen. Daarbij hebben wij onze ondernemers hard nodig om de emissiereductie opgave in de aangewezen gebieden te realiseren. Zij staan aan het roer en voeren regie voor het nemen van maatregelen op hun eigen bedrijf. Samen werken we via een vrijwillig spoor aan een geborgd maatregelenpakket. In het uitvoeringsprogramma bouwen wij garanties in dat wij vanaf de start met een geborgd maatregelenpakket werken waarbij wij tot 2035 kiezen voor maximaal vrijwillig spoor. Voor een leefbaar platteland met voldoende toekomstperspectief voor bewoners en ondernemers.

1. Introductie

1.1 De aanleiding voor een nieuwe aanpak

Voor u ligt de Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel. Met deze aanpak willen wij in Fryslân de natuur verder herstellen zodat (natuur)vergunningverlening voor het onderdeel in de provincie Fryslân weer mogelijk is. Waar wij eerder nog enige handelingsruimte hadden om met intern salderen nog vergunningen te verlenen, is eind 2024 deze wijze van vergunningverlening tot stilstand gekomen.

In de zomer van dat jaar werd al duidelijk dat bij extern salderen voldaan moest worden aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Met de uitspraken in december 2024 (Rendac en Amercentrale) gaf de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: Afdeling) aan dat de vergunningplicht en het additionaliteitsvereiste met terugwerkende kracht ook gelden voor intern salderen. Deze uitspraak leidt ervftoe dat wij geen natuurvergunningen meer kunnen verlenen. In hoofdstuk 3 gaan we dieper op het additionaliteitsvereiste in.

De essentie van de uitspraak van de Afdeling is dat de overheid met een geborgd plan of programma voor natuurherstel moet komen. Via verschillende bestaande programma's, zoals programma Natuur, werken wij al aan het herstel van onze natuur. Echter voor veel Friese Natura 2000-gebieden wordt momenteel niet voldaan aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn. Simpel gesteld: er is sprake van verslechtering van de natuur of een zeer hoog risico daarop, mede door een te hoge stikstofneerslag. Zolang deze verslechtering niet is gestopt, is elke vergunning nu juridisch zeer kwetsbaar.

Bovenop reeds ingezette programma's willen wij met deze nieuwe aanpak voor stikstofreductie en natuurherstel de garantie bieden dat er zeker en voldoende maatregelen getroffen worden om de natuur te beschermen en de vergunningverlening weer mogelijk te maken. Samen met ondernemers, natuurbeheerders en overheden herstellen we de opgetreden natuurverslechtering en dringen we de stikstofuitstoot terug. Alleen dan kunnen ondernemers en anderen weer vergunningen krijgen om uit te breiden, te innoveren, te verduurzamen of om woningen te bouwen.

In een aantal specifieke gebieden is een integrale aanpak nodig omdat meerdere opgaven in de gebieden samen komen. Daar waar er koppelkansen liggen met lopende programma's en gebiedsprocessen zullen wij dit meenemen.

Wij vragen alle sectoren een substantiële bijdrage aan de realisatie van de opgaven te leveren, waaronder de stikstofdaling. Voor ondernemers is het noodzakelijk dat de opgave eenduidig en voorspelbaar is. Dat landbouw, industrie en mobiliteit in staat worden gesteld om vanuit eigen professionaliteit en vakmanschap invulling te geven aan de reductie-opgave. Tevens moet het duidelijk zijn hoe wij als overheid omgaan met sanctionering van bedrijven die niet tijdig voldoen aan de reductie-opgave. Het is hierbij belangrijk dat bedrijven aan de voorkant weten welk handelingsperspectief zij hebben om de opgave te realiseren. In het uitvoeringsprogramma werken wij dit verder uit.

1.2 Koerswijziging en een aangepaste aanpak

In 2022 is door Gedeputeerde Staten het Uitvoeringsprogramma Stikstof (hierna: UPS) vastgesteld. Dit vormt het vigerende stikstofbeleid. Voorliggende Friese aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel stelt een koerswijziging voor ten opzichte van het UPS. Het uitgangspunt onder het UPS was het voldoen aan de wettelijke stikstofdoelen op nationaal niveau die zijn vastgelegd in de Omgevingswet, de zogenoemde omgevingswaarden.

De belangrijkste koerswijzigingen in deze nieuwe aanpak zijn:

- Als doel wordt gesteld om vergunningverlening weer mogelijk te maken. Dat doen we door te voldoen aan het additionaliteitsvereiste op gebiedsniveau.
- We verschuiven onze aanpak van depositiebeleid naar emissiebeleid en sturing op geborgd natuurherstel. Wij volgen hiermee de voorbereidingen die het Rijk neemt om de Kritische Depositiewaarde (KDW) als omgevingswaarde uit de Omgevingswet te halen.
- Een belangrijk onderdeel van ons emissiebeleid is doelsturing, waarbij het duidelijk is welk emissiereductiedoel op bedrijfsniveau gehaald moet worden
- We gaan kijken naar wat per gebied nodig is voor natuurherstel. De opgave in de verschillende natuurgebieden is niet overal gelijk. Een generieke aanpak is daarom niet overal passend.
- We werken toe naar een programma met geborgde maatregelen, wat leidt tot stikstofreductie en natuurherstel.

Binnen de geborgde aanpak, zetten we maximaal in op vrijwilligheid tot 2035. Jaarlijks wordt de voortgang in beeld gebracht; wij monitoren vanuit het referentiejaar 2019 waar wij staan. In 2030 kijken wij waar wij staan, of wij op koers zitten, of wij moeten bijstellen of wij extra inzet naar 2035 moeten plegen. Onze aanpak moet leiden tot het gewenste doel. Ook na 2030 zullen wij samen met onze partners in de gebieden ons blijven inspannen om de doelen in 2035 te halen. Maar in 2035 moet duidelijk zijn of wij de doelen halen. Anders zetten wij een normerend spoor in. Wij vinden duidelijkheid voor onze inwoners en ondernemers hierin belangrijk.

Wij hebben vertrouwen dat wij met deze nieuwe aanpak de vergunningverlening in Fryslân weer mogelijk maken. Met de bijdrage van onze ondernemers en de extra inzet op natuurherstel en natuurbeheer en het samenwerken aan een geborgd pakket van maatregelen, kunnen wij weer voor onze burgers en ondernemers perspectief voor de toekomst bieden.

1.3 Landelijke inzet op stikstof is belangrijk

Hernieuwd onderzoek van de Wageningen University & Research (WUR) en de uitkomsten van de natuurdoelanalyses, leren ons dat in sommige Natura 2000-gebieden in Fryslân grote natuurherstelmaatregelen nodig zijn en de druk van stikstof flink omlaag moet. Alleen met provinciaal beleid komen we er niet. We hebben het Rijk nodig voor landelijke generieke maatregelen en ook andere provincies moeten hun steentje bijdragen. Dat maakt de opgave ingewikkeld, maar niet onuitvoerbaar.

In het voorjaar van 2025 heeft het vorige kabinet beschreven op welke wijze Nederland van het stikstofslot kan. Het eerste spoor betrof het werken aan de invoering van een nieuwe hogere rekenkundige ondergrens en de invoering van een drempelwaarde per gebied, een wetswijziging ten aanzien van de omgevingswaarden en een Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) voor vergunningsvrije verduurzamingsactiviteiten. Spoor 2

richtte zich op een geborgd maatregelenpakket. Vervolgens ging het derde spoor in op aandacht voor de maatschappelijke en sociaaleconomische gevolgen. Tot slot betrof het vierde spoor de Rijksinzet op Europees niveau.

Vanuit het IPO zijn drie bouwstenen aan het Rijk overhandigd. In de bouwsteen emissiereductie landbouw wijzen de provincies op een toekomstbestendig stikstofbeleid op basis van emissiesturing waarbij de natuurdoelanalyses worden gebruikt als beleidsontwikkeling, een emissiereductie van 42-46 procent met een geborgd tussendoel in 2030 en borging van drie maatregelpakketten.

We zien dat de bouwstenen emissiereductie landbouw, natuur en agrarisch natuurbeheer goed zijn geland in het nieuwe regeerakkoord en herkennen in het regeerakkoord veel onderdelen van de door de provincies voorgestelde aanpak. Sturen op emissiebeleid door middel van doelsturing, inzet op aanvullende natuurmaatregelen, onderscheid tussen generieke en gebiedsgerichte aanpak en ook ondersteuning met aanvullende middelen. Ook zien we voor Fryslân belangrijke punten van de eerder aangekondigde sporen terug in het gepresenteerde regeerakkoord 'Aan de slag'.

Het Rijk stelt de uitvoering van het natuurherstel en emissiereductie centraal en geeft aan medeoverheden graag te betrekken bij het beleid. Wij gaan daarom graag snel in gesprek om die uitwerking van het landelijke beleid in Fryslân vorm te geven. Want naast onze eigen verantwoordelijkheid dragen ook andere provincies en het buitenland bij aan de opgave en daarmee ook aan de oplossing. Een deel van de stikstof die neerslaat in de Friese Natura 2000-gebieden, wordt uitgestoten in andere provincies of zelfs in het buitenland. We zien dat andere provincies momenteel ook hard werken aan provinciale plannen met maatregelen. In Fryslân willen we ook niet langer afwachten. Daarvoor is de urgentie te groot.

Provincie Fryslân neemt nu zelf verantwoordelijkheid met deze nieuwe Friese aanpak voor stikstofreductie en natuurherstel. We pakken op wat binnen onze mogelijkheden ligt, werken toe naar een uitvoeringsprogramma en blijven tegelijk in gesprek met het Rijk en andere provincies.

2 Beeld van de opgave in Fryslân

Al sinds 2019 wordt landelijk gewerkt aan een oplossing voor de stikstofproblematiek. De landelijke stikstofaankpak beoogde de stikstofneerslag (depositie) drastisch te verminderen om kwetsbare natuur te herstellen en te versterken. Het wettelijke doel is dat in 2030 en 2035 respectievelijk 50 en 74% van het oppervlakte van de stikstofgevoelige natuurgebieden onder de KDW moet komen. Tegelijkertijd willen de overheden en het bedrijfsleven economische activiteiten, zoals woningbouw en landbouw, weer mogelijk maken door stikstofruimte te creëren.

Alle sectoren veroorzaken een zekere stikstofemissie en worden in deze aanpak gevraagd een bijdrage te leveren. Uit berekening blijkt wel dat de ammoniakemissie (NH₃) vanuit de landbouw één van de belangrijkste bronnen van de emissie is. Vanuit de overige sectoren wordt de neerslag vaak veroorzaakt door stikstofoxiden (NO_x).

De ammoniakemissie (NH₃) uit de landbouw wordt bijgehouden in de landelijke emissieregistratie. Deze registratie wordt gebaseerd op een veelheid aan databronnen en jaarlijks geactualiseerd. Er zit daardoor wel een vertraging in van 2 jaar. De meeste recente cijfers gaan tot 2023. In juni a.s. verwachten we de cijfers van 2024. Ook landelijk zien we een daling van de ammoniakemissies.

De emissie van ammoniak uit de landbouw is tussen 2019 en 2023 op basis van de emissieregistratie met bijna vier procent afgenomen.

Emissieregistratie in Fryslân vanaf 2019 in kg NH ₃	2019	2020	2021	2022	2023	daling t.o.v. 2019 in %
Landbouw	14.289.093	14.434.442	13.965.986	13.691.020	13.734.178	3,9%
verdeeld naar landbouwsectoren						
Kunstmest	1.543.902	1.444.734	1.525.944	1.417.499	1.473.183	4,6%
Landbouwhuisdieren - pluimvee	662.268	667.993	658.329	705.128	565.235	14,7%
Particuliere landbouwactiviteiten	532.862	530.719	451.182	447.427	556.627	-4,5%
Productgebruik Landbouw	41.421	45.477	42.983	43.607	36.646	11,5%
Energiegebruik Landbouw	107	124	124	109	8.144	-7509,6%
Processen - bodem en gewas	472.221	441.037	440.706	462.358	465.809	1,4%
Landbouwhuisdieren - varkens	238.551	243.920	270.104	291.707	246.490	-3,3%
Landbouwhuisdieren - overige dieren	645.831	637.641	638.709	639.609	641.214	0,7%
Landbouwhuisdieren - rundvee	10.151.930	10.422.795	9.937.904	9.683.575	9.740.830	4,0%

De tabel laat een grote stijging zien bij Energiegebruik Landbouw. Dit wordt nog nader geduid.

Bron: Rijksoverheid – [Alle emissiegegevens op één plek | Emissieregistratie](#)

Op basis van de gegevens van de WUR (bijlage 1) zien wij dat de WUR met andere cijfers rekent en tot een grote daling in 2022 komt, namelijk tot 13,1 kton NH₃ wat een daling tussen 2019 en 2022 van 8% betekent. Wij zullen hier in de verdere uitwerking van de aanpak verdere duiding over geven.

Wij willen werken aan oplossingen die de vergunningverlening in Fryslân weer mogelijk maakt. Ondernemers moeten weten waar ze aan toe zijn. We weten dat onze natuur onder druk staat, dat blijkt uit de eerdere analyses (natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit). We moeten werken aan diverse drukfactoren zoals verdroging en hydrologische problemen, watervervuiling en slechte waterkwaliteit, verstoring en versnippering om de verslechtering tegen te gaan. Een deel van de oplossing wordt al opgepakt vanuit bestaande programma's, echter hier moet een versnelling op komen. Elk gebied kent hierin haar eigen vraagstukken en benodigde aanpak. De aanpak van drukfactoren is echter randvoorwaardelijk om tot een geborgde aanpak te komen.

Hieronder benoemen wij de belangrijkste drukfactoren en de opgave die we hiervoor in Fryslân hebben. Het werken aan deze drukfactoren stopt de verslechtering van onze Friese natuurgebieden en zorgt ervoor dat wij onze natuurdoelen in de natuurgebieden op termijn kunnen behalen. We blijven daarbij werken aan de wettelijke doelen (vastgelegd in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn) in onze natuurgebieden.

2.1 Opgave stikstof

Eén van de belangrijkste drukfactoren is een te hoge stikstofneerslag (ammoniak en stikstofoxiden). Een teveel aan stikstofneerslag, ook wel stikstofdepositie genoemd, is niet goed voor diverse (beschermd) planten en dieren. Het aandeel van Fryslân in deze depositie op onze eigen Friese Natura 2000-gebieden verschilt per gebied. Gemiddeld is dit ongeveer een kwart, maar er zijn ook uitschieters tot 45%. Ongeveer 40% komt uit de rest van Nederland en rond een derde uit het buitenland. Op het aandeel van Fryslân kunnen wij zelf invloed uitoefenen.

Van de 20 Natura 2000-gebieden zijn er 12 gebieden die stikstofgevoelig zijn. Deze definitie wil niet zeggen dat het stikstof probleem overal even groot is, maar wel dat er te veel stikstofneerslag in de gebieden is waardoor de natuurwaarden en stikstofgevoelige habitattypen onder druk staan. Onze aanpak is gericht op het herstel van deze natuurwaarden waarbij elke gebied of cluster van gebieden haar eigen aanpak krijgt.

De tabel laat zien dat een aantal stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden naast een aandeel depositie in Fryslân, ook behoorlijke aandelen depositie vanuit het buitenland en de rest van Nederland kennen. Dit betekent dat we naast Rijksinzet ook inzet vanuit Europa en omliggende provincies nodig hebben om de opgave te realiseren.

Tabel 1: Verdeling van aandeel in depositie per Fries N2000-gebied

Naam Natura 2000-gebied	Aandeel depositie	Aandeel depositie	Aandeel depositie
	Buitenland	Fryslân	Rest NL
Waddenzee	47%	17%	36%
Noordzeekustzone	46%	16%	38%
Duinen Vlieland	45%	5%	49%
Duinen Terschelling	46%	11%	43%
Duinen Ameland	41%	21%	39%
Duinen Schiermonnikoog	34%	21%	46%
Lauwersmeer*	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		
Groote Wielen	30%	45%	25%
Oudegaasterbrekken, Fluessen e.o.	35%	36%	29%
Alde Feanen	28%	41%	31%
Deelen	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		
Sneekermear	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		
Witte en Zwarte Brekken*	Vogelrichtlijngebieden, stikstofgegevens niet van toepassing		
Van Oordt's Mersken	29%	45%	26%
Wijnjeterper Schar	28%	45%	28%
Bakkeveense Duinen	26%	40%	34%
Rottige Meenthe & Brandemeer	29%	25%	46%
Fochteloërveen	35%	25%	40%
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	30%	18%	51%
IJsselmeer	35%	21%	44%

Bron: AERIUS Monitor gegevens 2020 en Dashgegevens RIVM november 2025

Tabel 2: Aandeel stikstofgevoelig areaal onder de KDW in 2030 – onderzoek WUR

Naam gebiedscluster	Naam N2000-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	57%
	Oudegaaster Brekken, Fluessen e.o.	100% (afgerond)
	Wijnjeterper Schar	59%
Zuidoost-Fryslân	Bakkeveense Duinen	0%
	Drents-Friese Wold & Leggelderveld	6%
	Fochterloërveen	1%

In tabel 2 staat hoeveel procent van het totale areaal aan stikstofgevoelige habitattypen in Friese Natura 2000-gebieden in 2030 onder de kritische depositiewaarde (KDW) is gebracht. De kritische depositiewaarden zijn grenswaarden voor verschillende habitattypen. Bij een hoeveelheid stikstof boven deze grenswaarden is er een wetenschappelijk bewezen kans dat de kwaliteit van een habitatype verslechtert. Bij een hogere en langdurige overschrijding wordt de kans op verslechtering en een afname van de oppervlakte of kwaliteit van een habitatype steeds groter. Met areaal wordt oppervlakte bedoeld, vaak gerekend in hectares, van stikstofgevoelige habitattypen (natuur) in Nederland.

Wel weten we dat maatregelen genomen dicht bij de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden leiden tot de grootste reductie, vandaar dat Fryslân ook haar eigen verantwoordelijkheid voor haar eigen Natura 2000-gebieden hierin neemt. Uit de analyse van de WUR blijkt dat binnen 500 meter rondom Natura 2000-gebieden 2% van de Friese emissies plaatsvinden. Deze 2% vormt wel 11% van de Friese depositie op deze gebieden in Fryslân. In deze zone van 500 meter heeft de emissie een 10 keer zo groot depositie effect als bijvoorbeeld een emissie op meer dan 10km. Voor de vergunningverlening is depositie relevant. Dus juist voor de gebieden met een hoge overschrijding van de depositie zijn maatregelen dichtbij het gebied het meest effectief. Uitgangspunt van de provincie blijft, ook bij bijvoorbeeld het instellen van een zones van 500 meter, dat in deze zones de landbouwfunctie blijft behouden en dat deze geen juridische status krijgen. Wij vinden het belangrijk dat onze landbouwers een goed toekomstperspectief behouden en zullen de veranderingen die in een zone nodig zijn maximaal ondersteunen met onder andere hiervoor benodigde subsidies.

Het onderzoek van de WUR naar de drukfactor stikstof vertaalt zich grofweg in een verdeling van drie gebiedsclusters. De meest stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zijn gelegen in het Zuidoosten van de provincie: Fochteloërveen, Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Bakkeveense Duinen. Vervolgens is er een aantal andere stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verspreid door de provincie, zoals Rottige Meenthe & Brandemeer, Alde Feanen, Wijnjeterper Schar en Van Oordt's Mersken (Midden Fryslân). Tot slot kent Fryslân nog de duingebieden op de Waddeneilanden (Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog), waar het merendeel aan areaal habitattypen in 2030 door ingezet beleid en maatregelen onder KDW zullen liggen.

Voor het Van Oordt's Mersken en Alde Feanen is een toelichting op de percentages nodig.

Gezien de relatief kleine oppervlakte habitattypen in het Van Oordt's Mersken ten opzichte van de oppervlakte leefgebieden (ca. 604 hectare) geeft de waarde van 98% van het areaal onder de KDW voor het gehele gebied een vertekend beeld. Een klein deel in dit areaal (circa 15 hectare voor 2 habitattypen) kent een overschrijding van 100% van de KDW. Datzelfde geldt in mindere mate ook voor de Alde Feanen. Ook hier zijn habitattypen met 100% overschrijding van de KDW. Om de vergunningverlening rond deze gebieden weer mogelijk te maken is het van belang deze overschrijding op de relatief kleine oppervlaktes habitattypen terug te brengen.

Het WUR-onderzoek geeft een actueel beeld

De verwachte stikstofreductie in Fryslân tot 2030 is op dit moment voornamelijk het resultaat van ingezet rijksbeleid en landelijke regelingen. Het gaat onder meer om effecten van het vervallen van derogatie en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv en Lbv-plus). Deze maatregelen leveren een concrete bijdrage aan emissiereductie en vormen daarmee een relevante bouwsteen voor het voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

De WUR heeft (opnieuw) in kaart gebracht wat autonome ontwikkelingen en de uitvoering van vigerend rijksbeleid betekenen voor de ontwikkeling van de Friese emissies en daarmee de stikstofneerslag op Friese Natura 2000-gebieden. De WUR heeft berekend dat de emissies in Fryslân in 2030 dalen naar ongeveer 10,8 kton. Dit is een daling van circa 17% ten opzichte van 2022.

Hierbij wordt uitgegaan van de meest waarschijnlijke ontwikkelingen in de landbouw, in combinatie met de effecten van vastgesteld en voorgenomen beleid. Denk aan de effecten van de landelijke beëindigingsregelingen (Lbv/Lbv-plus) en de andere stoppersregelingen zoals MGA (Maatregel Gerichte Aankoop). Tot slot zorgt de afbouw van de derogatie met name in Fryslân voor een relatief grote reductie in verband met het grondgebonden karakter. De afbouw van derogatie leidt tot minder mestplaatsingsruimte en zal op den duur leiden tot een krimp van de veestapel of meer mestafvoer.

Een reductie van 13,1 naar 10,8 kiloton stikstof lijkt significant.
Toch zal dit voor een aantal kritieke, zeer stikstofgevoelige natuurgebieden niet voldoende zijn om de verslechtering door een te hoge stikstofneerslag te stoppen.

2.2 Opgave verdroging

Voor de meeste Natura 2000-gebieden op het vasteland werken we aan maatregelen om de verdroging tegen te gaan. Wij zullen in de overgangsgebieden extra maatregelen moeten nemen in de aanpak een versnelling te kunnen brengen want anders zal het noodzakelijke natuurherstel niet mogelijk zijn. Een aanpak gericht op verdroging is daarom nodig voor natuurherstel. In de duinen op de eilanden speelt verdroging veel minder waardoor hiervoor geen extra aanpak nodig is. Dat blijkt uit de recente natuurdoelanalyses (NDA's). Daarnaast is er in de gebieden ook een opgave ten behoeve van het voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Voor de moerasgebieden speelt verdroging een grote rol

Dat zijn Alde Feanen en de Rottige Meenthe. Er verdwijnt veel water naar de omgeving van de moerasgebieden, zowel oppervlaktewater als grondwater. Dit komt doordat er laaggelegen polders naast de moerasgebieden liggen. Door het peilverschil met die polders stroomt er water vanuit de moerasgebieden naar de omgeving weg. Dit heeft negatieve gevolgen voor de natuur in dit gebied, bijvoorbeeld veenmosrietlanden en blauwgraslanden. Er zijn hydrologische maatregelen nodig rondom deze gebieden.

De heide- en schraalland-gebieden hebben ook last van verdroging

Zoals Van Oordt's Mersken, Wijnjeterper Schar en de Bakkeveense duinen. Hier gaat het om grondwater dat naar de omgeving verdwijnt. Daarnaast is er door de lagere peilen in de omgeving ook minder grondwater beschikbaar. Van oudsher stroomde dat naar de gebieden toe, in de vorm van kwelwater in het gebied. Dit kwelwater had een bufferende werking door de mineralen, die erin opgelost waren. Doordat de invloed van dat kwelwater is verminderd, zijn deze gebieden ook gevoelig voor verzuring als gevolg van de stikstofdepositie. Hierdoor staat ook in deze gebieden de natuurkwaliteit onder druk. Ook hier zijn hydrologische maatregelen nodig.

De natuur van het Fochteloërveen kent ook verdroging

Dit is een veenmosgebied en uitsluitend afhankelijk van regenwater. De kwaliteit van het regenwater is veranderd door stikstof (verrijking van voedingsstoffen en verzuring). Daarnaast stroomt ook hier het water naar de omgeving weg. We leggen daarom nieuwe kades aan, in en om het gebied. Dit gaat de uitstroom van water tegen. In de gebieden rondom het Fochteloërveen lijkt het nodig om aanvullende maatregelen te nemen. Dit wordt in de komende beheerplanperiode nader onderzocht en uitgewerkt in overleg met de omgeving.

Bij de verdrogingsproblematiek speelt de klimaatverandering ook een rol. Er zijn vaker langdurige droge periodes. Dat beïnvloedt de natuurkwaliteit en verdrogingsproblematiek van de natuurgebieden. Aan klimaatverandering kan in het kader van dit plan weinig gedaan worden. Maar desondanks moet alles in het werk gesteld worden om de lokale verdrogingsproblemen aan te pakken. Dat is de verplichting ten aanzien van de Natura 2000-gebieden en ook nodig voor het natuurherstel. Daarnaast is het ook van belang om met om lokale antiverdrogingsmaatregelen om de impact van die droge periodes zo klein mogelijk te laten zijn.

2.3 Opgave versnippering

Uit de NDA's blijkt dat met name voor de Natura 2000-gebieden in Zuidoost-Fryslân het ontbreken van verbindingen een probleem is. Hierdoor kunnen populaties (flora en fauna) niet onderling uitwisselen en zijn de populaties in de Natura 2000-gebieden kwetsbaar voor uitsterven. De Ecologische Autoriteit heeft in haar adviezen op de NDA's voor de Natura 2000-gebieden vermeld dat met name voor de kleinere Natura 2000-gebieden in Zuid Oost Fryslân dat de verbinding met andere gebieden een probleem is.

Om natuurherstel te versnellen helpt het om verbindingen tussen gebieden met soortgelijke natuur te realiseren. Populaties (flora en fauna) kunnen nu niet onderling uitwisselen en zijn zo kwetsbaar voor uitsterven. Voor bepaalde soorten uit Fochteloërveen en Drents-Friese Wold, zoals bijvoorbeeld de adder en gladde slang, geldt dat deze niet kunnen migreren tussen de gebieden. Voor die soorten geldt een risico op inteelt en zwakkere populaties.

Ook voor de moerasgebieden in Midden-Fryslân zijn de verbindingen van belang voor uitwisseling van soorten. Hier is inmiddels al een netwerk aanwezig, de zogeheten 'Natte As'.

In Fryslân wordt gewerkt aan het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Dit netwerk is nog niet afgerond. Er ontbreken daarom nog schakels in dat netwerk, zowel tussen de natuurgebieden op de hogere zandgronden en in laagveenmoerasgebieden. Het is nu nog niet bekend of het volledig gerealiseerde NNN voldoende is om de effecten van de versnippering tegen te gaan.

De initiatieven voor een Groenblauwe Dooradering in het landelijk gebied kunnen hier ook een bijdrage aan leveren. Een gebiedsgerichte aanpak rondom deze Natura 2000-gebieden zal een bijdrage aan de verbindingen tussen gebieden kunnen leveren.

2.4 Opgave invasieve exoten

Er is sprake van een toename van invasieve exoten in de Natura 2000-gebieden die leiden tot een verslechtering van de natuurkwaliteit. In de duinen is dat bijvoorbeeld Amerikaanse vogelkers, Rimpelroos of Watercrassula. In de moerasgebieden zijn de Grote waternavel en ook enkele exotische vis- en kreeftsoorten een bedreiging.

Met gerichte maatregelen in en buiten de natuurgebieden moet deze bedreiging tegengegaan worden. Het gaat hierbij vaak om bestrijding van die invasieve exoten, maar ook om preventiemaatregelen om deze soorten tegen te gaan.

2.5 Opgave gewasbeschermingsmiddelen

In de NDA's wordt vermeld dat de omvang en de reikwijdte van de drukfactor gewasbeschermingsmiddelen nu niet goed bekend is. Ook is de herleidbaarheid van deze middelen niet zonder meer duidelijk op bedrijfs- en perceelsniveau. Bovendien kunnen veranderingen in agrarisch grondgebruik lokaal leiden tot verschillen in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Of en in welke mate dit daadwerkelijk een relevante drukfactor vormt voor Natura 2000-gebieden is afhankelijk van gebiedsspecifieke omstandigheden, waaronder hydrologie, bodemtype, afstand tot kwetsbare habitats en cumulatieve belasting.

Daarom kiezen we voor een gebiedsspecifieke benadering en kennisontwikkeling zodat duidelijk wordt welke instrumenten passend en proportioneel zijn om eventuele risico's voor natuurwaarden te beperken.

Daarnaast willen we het uitgangspunt 'grasland blijft grasland' hanteren en ook een verbod op het scheuren van grasland invoeren. De provincie wil ook ruimte blijven bieden voor nieuwe vormen van teelt, waaronder bio-based. Dit wordt de komende tijd nader onderzocht.

2.6 Ontoereikende budgetten voor natuurbeheer

Het natuurbeheer in de Natura 2000-gebieden is niet altijd toereikend of per habitatype even doelmatig ingezet. De budgetten voor het natuurbeheer waren in het verleden ook niet toereikend. De vergoedingen bedroegen jaren maar 75% van de normkosten. Voor de Natura 2000-gebieden is dat enkele jaren geleden verhoogd naar 84%. Door deze ontoereikende dekking van de kosten moesten er in de gebieden prioriteiten gesteld worden in het beheer.

De normkosten voor het SNL-beheer (Subsidieherstel Natuur en Landschap) zijn onlangs landelijk opnieuw berekend en daaruit is naar voren gekomen dat de vergoedingen voor het beheer in de afgelopen jaren ook nog eens structureel te laag waren. Ook hierdoor moesten er door de terreinbeheerders keuzes in het beheer gemaakt worden en is er niet overal even effectief beheerd in het kader van de stikstofproblematiek. Dit tekort aan budgetten is middels de Bouwsteen Natuur (IPO en natuurorganisaties) benoemd richting de ministeriële commissie voor de stikstofaanpak.

Wel is er in de afgelopen jaren extra geld voor natuurbeheer en systeemherstel beschikbaar gekomen via de budgetten van Programma Natuur. Hiermee worden extra impulsen aan het natuurherstel gegeven. In Fryslân is hiervoor circa 135 miljoen beschikbaar gesteld door het ministerie. De maatregelen zijn door de terreinbeheerders deels in uitvoering of worden nog uitgevoerd tot uiterlijk 2032. De effecten zijn nu nog niet zichtbaar in de natuurkwaliteit. Dat heeft tijd nodig om zichtbaar te worden.

3 Strategie en uitgangspunten

3.1 Doelstelling

Dit uitvoeringsplan heeft als hoofddoel de natuurvergunningverlening voor stikstof opnieuw op gang te brengen in de provincie Fryslân. Randvoorwaardelijk daarvoor is het stoppen van de verslechtering van de natuur en daar waar nodig de verbetering ervan. Dit doen we door verschillende drukfactoren te verminderen. Daarmee moet zicht komen op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitattypen en leefgebieden van soorten in de Natura 2000-gebieden. Om de (natuur) vergunningverlening weer mogelijk maken is in elk geval een onderbouwing van het additionaliteitsvereiste per Natura 2000-gebied noodzakelijk.

Wat is het additionaliteitsvereiste?

Het additionaliteitsvereiste betekent dat stikstofruimte pas gebruikt mag worden voor vergunningverlening als deze niet nodig is voor natuurherstel. Bij vergunningverlening zijn de zogenaamde 'mitigerende maatregelen' van belang. Een eventueel negatief effect op de natuur wordt dan gemitigeerd (verminderd) door het treffen van een andere maatregel. Het intern- en extern salderen zijn hier de bekendste voorbeelden van. Deze mitigerende maatregelen moeten aanvullend (additioneel) zijn op de passende maatregelen die nodig zijn voor de natuuropgave. Dit is in het kort het additionaliteitsvereiste.

In de huidige praktijk is nu niet per Natura 2000-gebied aangegeven met welke passende maatregelen de doelen worden gehaald en daardoor is het ook niet duidelijk welke eventuele mitigerende maatregelen voor vergunningverlening beschikbaar zijn. Daarom zit de vergunningverlening op slot.

Realistisch aandeel Fryslân in het behalen van de doelen.

Op onze natuurgebieden daalt stikstof neer vanuit andere provincies en het buitenland. Uit een eerste analyse blijkt dat de gemiddelde bijdrage van stikstofemissies uit Fryslân ongeveer een kwart is. We weten ook dat emissies nabij Natura 2000-gebieden veel meer effect op de natuur hebben dan bronnen buiten de provincie en nog verder weg. Om te komen tot een effectieve aanpak is het belangrijk om per gebied een nadere analyse te maken van de belangrijkste bronnen om een haalbare reductie te realiseren. Duidelijk is dat die opgave niet alleen door Fryslân geleverd kan worden. Wat wel mogelijk is zal uit een nadere analyse duidelijk moeten worden. Onze aanpak gaat daarom uit van een realistische emissiereductie-opgave die gedragen kan worden door onze ondernemers. Wat die opgave is werken we per gebied uit.

Zo snel mogelijk komen tot een uitvoeringsprogramma

Wij vinden het belangrijk om zo snel mogelijk te komen tot het bepalen en vastleggen van maatregelen. Met een uitvoeringsprogramma borgen we ook daadwerkelijk de uitvoering. Rechterlijke uitspraken geven aan dat de overheid een 'geborgd pad' moet laten zien: een garantie dat met getroffen maatregelen de verslechtering stopt en instandhoudingsdoelen binnen behaald gaan worden. Het stellen van stikstofreductiedoelen, het juridisch borgen van de maatregelen en deze op termijn 'afrekenbaar' maken, maakt dat de uitvoering van de maatregelen gegarandeerd wordt. Dit komt de juridische houdbaarheid van de vergunningverlening op den duur ten goede.

Echter een te eenzijdige focus op alleen het halen van stikstofdoelen brengt het risico met zich mee dat straks het stikstofreductiedoel is gehaald maar de natuur toch verslechtert. De natuur kan namelijk nog steeds verslechteren wanneer we de andere drukfactoren niet hebben aangepakt. Een integrale, doordachte aanpak per gebied, waarbij er toekomstperspectief voor de landbouw blijft, is hiervoor noodzakelijk. Daarom richten we ons met deze aanpak niet alleen op maatregelen in kader van stikstofreductie. We richten ons ook op natuurherstel in Natura 2000-gebieden en maatregelen rondom Natura 2000-gebieden. Zo verminderen we ook andere drukfactoren, zoals hydrologie. We werken aan de drukfactoren en natuurherstelmaatregelen maar tegelijkertijd ook aan een toekomst bestendige landbouw.

3.2 Uitgangspunten

Naast de te volgen strategie en de doelstelling die we daarmee willen bereiken, is er ook een aantal uitgangspunten belangrijk in de werkwijze die wij als provincie willen hanteren.

Passend bij Fryslân

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. Want een vitale landbouwsector is onmisbaar voor een leefbaar platteland.

Iedere sector draagt bij

De focus bij de stikstofreductie ligt niet alleen op landbouw. Alle sectoren dragen naar vermogen bij aan de oplossing. Ook wanneer een sector een relatief kleine bijdrage heeft, moet daar zichtbaar resultaat worden geboekt.

Verdeling van de opgave

We kiezen voor een slimme en eerlijke verdeling van de opgave. In plaats van een generieke 'kaasschaaf' die economisch schadelijker is, nemen we de zwaarste 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 zware opgave in Zuidoost-Fryslân.

Stuurbaar beleid: emissie in plaats van depositie

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. Borging van de maatregelen en toezicht blijft wel een belangrijke randvoorwaarde. En natuurlijk het natuurherstel.

Duidelijkheid boven onzekerheid

Ondernemers hebben behoefte aan zekerheid en perspectief. De huidige situatie van voortdurende onzekerheid verlamt de bedrijfsvoering en investeringen. Daarom willen wij kiezen voor duidelijkheid. We stellen concrete kaders en doelen vast, waar ondernemers aan moeten voldoen. Dit kan soms een moeilijke boodschap zijn, maar wij verkiezen helderheid boven het laten voortduren van onzekerheid. Langjarig perspectief is nodig om weer te kunnen ondernemen. Wij ondersteunen dit maximaal vanuit de provincie met onder andere subsidies en begeleiding.

Vrijwillig waar het kan, normerend als het nodig is

We geven sectoren en ondernemers de ruimte om vanuit hun eigen vakmanschap en professionaliteit hun bijdrage te leveren om de doelen te halen. Daarom kiezen we voor een vrijwillig spoor binnen een geborgd kader. We geloven dat de ondernemer zelf het beste weet hoe dit op het eigen bedrijf kan en vragen hen verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen omgeving. Om de zekerheid te bieden dat natuurdoelen wel gehaald gaan worden, werken we met een borgingsinstrument. Als blijkt dat het vrijwillige spoor onvoldoende resultaat oplevert, treden er alsnog normerende maatregelen in werking. Zo geven we ruimte aan ondernemerschap, maar garanderen we wel dat de noodzakelijke stikstofreductie daadwerkelijk wordt behaald. We benoemen hiervoor een aantal belangrijke ijkpunten in de tijd zodat we zeker weten dat wij onze doelen in 2035 zullen halen. Als ultieme remedie onderzoeken wij vanaf 2030 of het noodzakelijk is dat de provincie vanaf 2035 een normerend instrumentarium moet inzetten. Dit eventueel in te zetten normerend spoor moet dan geborgd leiden tot emissiereductie en natuurherstel.

Juridische zekerheid

We leggen vast hoe we doelen halen, monitoren de voortgang en sturen bij als dat nodig is. Dit moet leiden tot herstel van de natuur en een einde maken aan de verslechtering. In een provinciale stikstofaanpak met geborgde maatregelen wordt vastgelegd hoe het behalen van de natuurdoelen van de verschillende Natura 2000-gebieden zeker kan worden gesteld. Zo is het op termijn weer mogelijk om houdbare vergunningen te verlenen.

Borging van het daadwerkelijk (gaan) realiseren van de noodzakelijke stikstofreductie en natuurdoelen is cruciaal voor het hervatten van vergunningverlening. De maatregelen moeten binnen een concrete termijn worden uitgevoerd en gemonitord. En waar nodig bijgestuurd, aangevuld of verplichtend. De criteria om te bepalen of wij op koers zitten moeten aan de voorkant duidelijk zijn. Alleen zo houden wij zicht op het natuurherstel en het halen van de instandhoudingsdoelen.

Een geborgde aanpak

Een geborgde aanpak houdt in dat we als provincie ons maximaal inspannen om aan de doelen voor stikstofreductie en natuurherstel te voldoen en een aanpak te hanteren die de te nemen maatregelen en de resultaten hiervan borgt. We werken conform de wettelijke vereisten (inclusief jurisprudentie), hanteren de instrumenten die wettelijk gelden en monitoren de inspanningen en de effecten daarvan. Ook onze afspraken op sector- of gebiedsniveau zijn onderdeel van de geborgde aanpak. We moeten de zekerheid kunnen bieden dat voorgestelde en overeengekomen maatregelen ook echt worden uitgevoerd en de beoogde effecten hebben. Dit geldt dus niet alleen voor de inspanning door bedrijven, maar ook voor ons eigen handelen als provincie. Daarbinnen werken we maximaal op basis van vrijwilligheid. De criteria die wij verbinden aan de meer verplichtende en normerende onderdelen van de aanpak, werken wij uit in de definitieve versie van de Friese Aanpak op basis van de meest recente inzichten en het overleg met sectoren.

4 Uitvoering in vier sporen

In hoofdstuk 2 staan de verschillende drukfactoren voor onze natuur benoemd. Sommige kunnen we het beste op gebiedsniveau aanpakken met lokale natuurherstelmaatregelen. Andere maatregelen moeten buiten de grenzen van Natura 2000-gebieden plaatsvinden, bijvoorbeeld hydrologische maatregelen en stikstofmaatregelen.

Rekening houdend met de opgave waarvoor we staan, onze doelstelling, de strategie én uitgangspunten, komen we daarom tot een uitvoeringsroute met drie gebiedsclusters en vier sporen. Zo komen we op een uitvoering in vier sporen:

- Extra natuurherstel(maatregelen) in de 12 stikstofgevoelige Friese Natura 2000-gebieden
- Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen buiten de Friese Natura 2000-gebieden
- Generieke, provinciebrede stikstofreductie
- Gebiedsgerichte extra stikstofreductie

Tabel 3: Te volgen spoor per gebiedscluster

Naam gebiedscluster	Naam N2000-gebied	% Areaal onder KDW	Extra natuurherstel in de N2000-gebieden	Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen buiten de N2000-gebieden	Generieke provinciale stikstofreductie	Extra gebieds-specifieke stikstofreductie
1. Waddeneilanden	Duinen Ameland	98%				
	Duinen	91%				
	Duinen Terschelling	92%				
	Duinen Vlieland	98%				
2. Midden-Fryslân	Van Oordt's Mersken	98%				
	Alde Feanen	70%				
	Rottige Meenthe	57%				
	Oudegaasterbrekken	100%				
	Wijnjeterper Schar	59%				
3. Zuidoost-Fryslân	Bakkeveense Duinen	0%				
	Drents-Friese Wold	6%				
	Fochteloërveen	1%				
Fryslân	m.u.v. Waddeneilanden					

Onze uitvoeringsroute kent naast de vier sporen, ook drie gebiedsclusters. Dat zijn de Waddeneilanden, Midden-Fryslân en Zuidoost-Fryslân. Het spoor generieke stikstofreductie is voor geheel Fryslân van toepassing met uitzondering van de Waddeneilanden. In tabel 3 staat welk spoor geldt voor welk gebiedscluster. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk worden de vier sporen toegelicht.

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

Voor sporen 2 en 4 is het werken aan de hand van GGA's voorstelbaar. 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 ander drukfactoren samen opgaan. Alleen een integrale aanpak kan ons helpen de problematiek op te lossen.

Het vraagstuk van natuurherstel en stikstof speelt natuurlijk al langer. Vanuit het voormalige Fries Programma Landelijk Gebied (FPLG) zijn verschillende initiatieven van onderop ontstaan. Het gaat om initiatieven van groepen met diverse samenstellingen, vaak agrariërs. Zij willen een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelen van het voormalig Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Meestal gaat het om verkennende activiteiten. Ook deze gebiedsinitiatieven gaan bijdragen aan de doelen in dit plan van aanpak.

Bij de gebiedsgerichte aanpak willen wij zoveel mogelijk verantwoordelijkheid – ofwel budget en mandaat – bij de gebieden leggen die aan de slag gaan met de uitvoering. Dit betekent niet dat een gebiedsproces altijd een proces van onderop is. Gebiedsprocessen zijn een combinatie van het realiseren van doelstellingen ('top down') en gebiedsbelangen ('bottom up') waarbij de provincie wel verantwoordelijk blijft.

Wij zullen als provincie, samen met de gemeenten, buurprovincies en het Wetterskip, betrokken organisaties en ondernemers, de gebiedsprocessen zo goed mogelijk vormgeven en ondersteunen. In nauw overleg met elkaar worden keuzes gemaakt over de inzet van maatregelen en instrumenten. Ten slotte is een vertrekpunt om bij het leggen van de ruimtelijke puzzels in de gebieden gebruik te maken van enkele basisprincipes:

- Er wordt per gebied gezocht naar win-win mogelijkheden en samengewerkt met andere trajecten die al in een gebied lopen;
- Om alle doelen in een gebied een plek te geven, wordt een ontwerpproces gestart met belanghebbenden, met omgevingskwaliteit als onderlegger;
- Er wordt zuinig omgegaan met de beschikbare ruimte en gezocht naar mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik.

Van uitvoeringsplan naar uitvoeringsprogramma

In dit uitvoeringsplan staan de kaders voor de stikstofreductie en natuurherstel in Fryslân. Dit plan vertalen we later in een uitvoeringsprogramma. De maatregelen die in Natura 2000-gebieden van toepassing zijn, worden in het beheerplan vastgelegd en geborgd. Stikstofmaatregelen die voor de gehele provincie gaan gelden worden vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. Dan zijn er ook nog maatregelen die het gebiedsniveau overstijgen, maar niet gelden voor de gehele provincie. In het uitvoeringsprogramma staat straks hoe deze worden vastgelegd en geborgd. Daarin leggen we de maatregelen vast die voortvloeien uit dit plan. Ook staat er een planning, financiering en de wijze van juridische borging in. De 'wat en hoe-vraag' moet dus nog verder worden ingevuld.

Vrijwillige aanpak en normerend spoor

We kiezen eerst voor een vrijwillige aanpak, waarbij we inzetten op maximaal faciliteren en stimuleren. Als blijkt dat deze vrijwillige basis tot onvoldoende resultaat gaat leiden, bepalen we welk normerend borgingsinstrument in 2035 van kracht wordt.

Wij zetten maximaal in op vrijwillige aanpak. Vanaf 2027 ondersteunen wij dit maximaal met regelingen en ondersteuning. Wij hebben vertrouwen dat wij samen met de sectoren de opgave in de gebieden kunnen realiseren. Het resultaat hoeft niet in 2035 te worden gehaald maar in 2035 moeten we weten dat de doelen in een geborgd maatregelenpakket worden gehaald. Er moet in 2035 duidelijkheid zijn over het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en omgevingswaarden.

Vanaf 2027 zorgen wij voor borging en monitoring zodat wij weten wat de voortgang is en kunnen bijsturen daar waar nodig. Het bijsturen zal afhankelijk zijn van de

geconstateerde voortgang maar zal met de ondernemers in de gebieden worden opgepakt. In 2030 gaan wij kijken waar wij staan en bepalen het vervolg. Wij blijven ons tot 2035 maximaal inzetten om de doelen te realiseren. Als ultieme remedie zetten wij vanaf 2035 een normerend geborgd instrumentarium in om de doelen te halen.

Via het vrijwillig spoor werken wij met Kritische Prestatie Indicatoren voor agrariërs in de vorm van de KPI-systematiek 'Fryske Monitor Tûk Buorkjen' (FMTB) aan emissiereductie en monitoring hiervan. 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 zullen wij gebruiken om deze KPI-systematiek verder geborgd te krijgen. Wij zien dit als een voorbeeld van een vrijwillige aanpak die tot een geborgd resultaat kan leiden.

Een normerend borgingsinstrument is nodig om te garanderen dat de reductiedoelen daadwerkelijk gehaald gaan worden. Die zekerheid is nodig om stikstofreductie en natuurherstel daadwerkelijk te realiseren. Daarmee moet vergunningverlening op den duur weer mogelijk worden. We gaan verschillende opties onderzoeken, zoals onder andere een maximale norm voor het aantal kilogram ammoniak per hectare of stikstofdierexcretie per hectare.

Juridische context waarin wij werken: de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn

De basis van de natuuropgave ligt in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de instandhoudingsmaatregelen (artikel 6, lid 1 van de Habitatrichtlijn). Het is belangrijk om te benadrukken dat deze richtlijnen niet direct voorschrijven wat er precies in Nederland moet gebeuren of harde doelen opleggen voor bijvoorbeeld stikstofreductie.

De kern van de richtlijnen is dat we gebieden aanwijzen en per gebied 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 VHR bepaalt 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. Aanvullend daarop is het noodzakelijk per gebied aan te geven met welke maatregelen we de instandhoudingsdoelen gaan behalen. We werken dit uit in het uitvoeringsprogramma.

Wanneer er geen sprake is van verslechtering, of wanneer er voldoende maatregelen getroffen zijn om de natuur te beschermen en in stand te houden, wordt voldaan aan de vereisten van de Habitatrichtlijn. Deze noodzakelijke maatregelen worden 'passende maatregelen' genoemd. Het bevoegd gezag van elk Natura 2000-gebied, in de meeste gevallen de provincie waarbinnen het natuurgebied gelegen is, moet op basis van een ecologische beoordeling aangeven met welke passende maatregelen aan die vereisten wordt voldaan.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen passende -, instandhoudings- en mitigerende maatregelen. Dit onderscheid is van belang omdat deze typen maatregelen een ander doel en een andere juridische context hebben.

Passende maatregelen zijn erop gericht om (dreigende) verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen.

Instandhoudingsmaatregelen hebben tot doel de instandhoudingsdoelstellingen voor habitats en soorten te realiseren. Deze maatregelen hebben een structureel en gebiedsgericht karakter. De verplichting om deze maatregelen te treffen vloeit rechtstreeks voort uit de VHR. Voorbeelden van stikstofmaatregelen zijn het structureel verminderen van stikstofemissies uit landbouw, verkeer of industrie, het aanpassen van

het beheer om stikstofgevoelige habitats te versterken, of het instellen van bufferzones rond Natura 2000-gebieden om depositie te beperken. Deze maatregelen zijn niet gekoppeld aan één specifiek project, maar dragen bij aan het verbeteren van de natuurkwaliteit op de langere termijn.

Mitigerende maatregelen (of beschermingsmaatregelen) zijn maatregelen die worden getroffen in het kader van een concreet plan of project dat mogelijk negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden. Het doel van deze maatregelen is om die negatieve effecten te voorkomen of te verminderen, zodat significante gevolgen voor de natuur uitblijven. Voorbeelden hiervan zijn, intern salderen, extern salderen of emissieloos bouwen. Mitigerende maatregelen maken onderdeel uit van het plan of project en worden betrokken bij de beoordeling van de stikstofeffecten. Maatregelen mogen enkel dienen als mitigerende maatregelen, en dus gebruikt worden voor vergunningverlening, als zij aanvullend (additioneel) zijn op passende maatregelen die nodig zijn voor natuurherstel.

Kort samengevat richten passende maatregelen zich op het structureel verbeteren en beschermen van stikstofgevoelige natuur (taak provincie), terwijl mitigerende maatregelen bedoeld zijn om de effecten van individuele plannen of projecten op die natuur te voorkomen of te beperken.

Voor natuurherstel is het noodzakelijk om met een helder referentiemoment te werken, de zogenoemd startlijn. Door het expliciteren van de startlijn en het systematisch in beeld brengen van trends en drukfactoren, versterken wij de juridische houdbaarheid van het uitvoeringsprogramma en zorgen wij voor een transparante en navolgbare onderbouwing van de natuurherstelopgave.

Dit werken we uit in de definitieve versie van de Friese aanpak:

- Het expliciet vaststellen van de startlijn per gebied en per habitatype/soort, op basis van beschikbare historische gegevens en geactualiseerde natuurdoelanalyses.
- Het kwantificeren en kwalificeren van de ontwikkeling sinds aanwijzing, inclusief trendanalyse van oppervlakte en kwaliteit.
- Het betrekken van relevante drukfactoren, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan en welke effecten deze hebben gehad op de staat van instandhouding.
- Het onderscheiden van autonome ontwikkeling en aanvullende maatregelen, zodat duidelijk wordt welke inspanningen noodzakelijk zijn om verslechtering te herstellen en welke maatregelen bijdragen aan het realiseren van verbeter- en uitbreidingsdoelen.

Natuurdoelanalyses zijn nog niet volledig

In 2023 zijn op basis van de beste beschikbare gegevens de Natuurdoelanalyses (NDA's) opgesteld. Bij het opstellen hiervan zijn ook kennisleemtes gesignaleerd. Niet alle gegevens waren voldoende beschikbaar. De Ecologische Autoriteit heeft adviezen uitgebracht op de NDA's. De belangrijkste adviezen waren veelal dat er Landschapsecologische Systeemanalyses (LESA's) moeten komen om de gebieden en de problematieken beter te begrijpen en om gericht maatregelen te treffen. Daarnaast gaven ze globaal aan in welke richting maatregelen genomen moeten worden en welke kennisleemtes daarbij opgevuld moeten worden.

We werken momenteel aan het opvullen van de geconstateerde kennisleemtes. Voor deze kennisleemtes is inmiddels ook budget beschikbaar, zowel uit Programma Natuur en het Maatregelenpakket Landelijk Gebied, voortgekomen uit het FPLG. Deze werkzaamheden zijn dus al in gang gezet.

Landelijk wordt gewerkt aan een nieuwe handreiking voor de Natuurdoelanalyses. De huidige NDA's hebben kennisleemtes en daar wordt nu aan gewerkt om in de volgende versie een nog betere onderbouwing van de conclusies te komen. De nieuwe handreiking verbreedt naar de trendontwikkelingen van natuur vanaf het juiste referentiemoment tot aan het heden. Deze nieuwe NDA's zullen een betere onderbouwing geven van de huidige staat van de natuur en dienen dan ook als een geactualiseerde bouwsteen voor het (uiteindelijk) voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Zodra de actualisatie van de NDA's plaatsvindt, worden deze gegevens meegenomen in het uitvoeringsprogramma stikstofreductie en natuurherstel.

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

4.1 Spoor 1: Extra natuurherstelmaatregelen in alle Friese Natura 2000-gebieden

Vanuit het programma Natuur zijn wij reeds actief in alle Natura 2000-gebieden. Uit de NDA's blijkt dat er in de 12 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een verdere intensivering van het natuurherstel nodig is in de komende jaren. Deels om de negatieve effecten van de stikstofdepositie van de afgelopen decennia te herstellen, zoals op de Waddeneilanden. Maar ook voor de gebieden op het Friese vasteland zijn extra natuurherstelmaatregelen nodig om de natuur in stand te houden. Het is belangrijk dat wij de stikstofdepositie en andere drukfactoren terugbrengen en om aan extra natuurherstel te werken.

Hoe de financiering van natuurherstel op dit moment is geregeld

Het huidige natuurherstel wordt gefinancierd uit:

- Natuurpactgelden (Subsidieregeling Natuur en Landschap en de aanvullende maatregelen uit de Natura 2000-beheerplannen)
- budgetten uit Programma Natuur.

Het Programma Natuur geeft extra budget voor natuurherstel

Via de budgetten van het Programma Natuur is er extra geld voor natuurbeheer en systeemherstel beschikbaar gekomen. Dit geeft een extra impuls aan het natuurherstel naast het reguliere natuurbeheer (SNL-beheer). In Fryslân is hiervoor circa € 135 miljoen beschikbaar gesteld. De maatregelen zijn door de terreinbeheerders deels in uitvoering of worden nog uitgevoerd tot uiterlijk 2032. De maatregelen worden geborgd doordat deze maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en meetbaar op korte en lange termijn een bijdrage leveren aan het natuurherstel. Door monitoring zullen de beoogde effecten op de natuurkwaliteit worden bijgehouden.

Het bouwsteendocument Natuur biedt aanknopingspunten voor intensiever beheer

Voor een goede natuurkwaliteit is het van belang dat kwalitatief voldoende beheer wordt uitgevoerd met de daarbij behorende middelen. Dit beheer stopt de verslechtering en biedt ruimte voor natuurherstel.

De vergoedingen voor beheer bleken de afgelopen jaren structureel te laag te zijn. Dat blijkt uit een nieuwe landelijke berekening van de normkosten voor het SNL-beheer. Doordat de vergoedingen te laag waren, waren terreinbeheerders gedwongen beheerkeuzes te maken. Daardoor is er niet overal even effectief beheerd met het oog op de stikstofproblematiek. De provincie stemt met de Terreinbeherende Organisaties (TBO's) af hoe de huidige beheerbudgetten doelmatig ingezet kunnen worden. Dit gebeurt in het kader van het proces 'Grip op Kwaliteit'.

Het tekort aan budgetten is benoemd in het zogeheten document Bouwsteen Natuur, opgesteld door onder andere IPO en natuurorganisaties (www.ipo.nl/actueel). Deze bouwsteen is in oktober 2025 aangeboden aan de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (hierna MCEN). Extra budgetten zijn nodig voor meer interne maatregelen voor natuurbeheer en exotenbestrijding. Deze zijn aanvullend op het huidige Natuurpact.

- In de bouwsteen wordt € 200 miljoen per jaar benoemd voor de ophoging van het budget van het reguliere SNL-beheer.
- Daarnaast wordt een benodigde impuls van € 3,5 miljard benoemd voor extra natuurherstel voor de stikstofgevoelige natuur in de komende jaren. Dat is gericht op extra maatregelen of de intensivering van het huidige beheer. Dit budget is bedoeld om de natuur versneld te herstellen of beter overeind te houden zolang de drukfactoren, met name stikstof nog niet verminderd zijn. Daar geeft de bouwsteen nog invulling aan.

De omvang van dit Friese maatregelenpakket is dus sterk afhankelijk van middelen die het Rijk beschikbaar stelt. Hoeveel budget er in Fryslân extra nodig of beschikbaar is, werken we uit in het uitvoeringsprogramma. Aanvullende maatregelen zullen geborgd worden in de nog op te stellen Natura 2000-beheerplannen. De snelle invoering van de standaardkostprijsberekening (SKB) voor het SNL-beheer is hierbij belangrijk.

LESA's geven inzicht in welke maatregelen het meest effectief zijn

Een Landschapsecologische Systeemanalyse (LESA) is een instrument om het functioneren van een natuurgebied in kaart te brengen, door factoren als hydrologie, bodem, geologie, cultuurhistorie en vegetatie te analyseren. Het biedt inzicht in sturende processen, en biedt een solide basis voor herstelmaatregelen, van beekdalen tot veengebieden.

In de komende één à twee jaar stellen we voor Fryslân Landschapsecologische Systeemanalyses op (LESA's). Dit doen we naar aanleiding van de natuurdoelanalyses (NDA's) en op advies van de Ecologische Autoriteit. Met de LESA's kunnen we de natuurgebieden nog beter begrijpen, met name als het gaat om hydrologie en potenties voor natuurontwikkeling. Ze geven ons meer inzicht in de ecologische en hydrologische opbouw en de samenhang met hun omgeving. Dat inzicht is nodig om een goede invulling te geven aan de nieuwe Natura 2000-beheerplannen, die tot 2029 opgesteld gaan worden.

Wat vragen de Terreinbeherende Organisaties (TBO's)

Geborgd natuurbeheer

Wij zetten in op langjarig geborgd natuurbeheer. De vergoeding moet in verhouding staan tot de afgesproken beheermaatregelen. Om het juiste beheer te borgen is verdere professionalisering van het hele systeem nodig. Dat omvat ook het certificerings- en verantwoordingssysteem. De provincies nemen hierbij verantwoordelijkheid vanuit hun rol als gebiedsregisseur.

Professioneel natuurbeheer

In onze aanpak gaan we uit van de professionaliteit van de beheerder. Met het subsidiestelsel natuur- en landschapsbeheer (SNL) hebben we een goede basis

staan om het benodigde beheer uit te voeren en is er al een zekere mate van borging geregeld. We versterken dit verder. Het stelsel stuurt op behoud van beheertypen, op basis van een systeem van certificering, dat ruimte biedt aan de professionaliteit van de beheerders. De uitgangspunten van het SNL-stelsel zijn de basis en die blijven staan. We spannen ons in voor zo minimaal mogelijke administratieve lasten. Wij versterken dit kwaliteitssysteem, zodat het zorgt voor betere borging van inzet en resultaat.

Werkwijze

Aanvullend wordt de werkwijze binnen het bestaande systeem verder geoptimaliseerd, zowel bij overheden (provincies) als natuurbeheerders. In de huidige context mist een onafhankelijke toetsingspartij, die een inhoudelijke en voortgangstoets uitvoert op de voorgenomen maatregelen. Een mogelijkheid hiervoor is de inzet van een organisatie als de Ecologische Autoriteit. Deze onafhankelijke partij toetst de beheerplannen of beheervisies van de natuurorganisaties en geeft adviezen die leiden tot verbetering. Provincies, waterschappen en (agrarische) natuurbeheerders maken inzichtelijk hoe zij omgaan met de adviezen van de onafhankelijke partij.

Deze versterking leidt tot een cyclus van afspraken, uitvoering, monitoring en terugkoppeling van het voorgenomen en uitgevoerde beheer. Provincies, waterschappen en (agrarische) natuurbeherende organisaties maken inzichtelijk hoe dit vorm krijgt in de eigen handelingswijze.

Daarnaast werken deze partijen verder uit hoe er meer resultaatgerichte afspraken te maken zijn. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van KPI's, gericht op transparantie en verantwoording. Het doel is om de verbetering van het bestaande systeem voor 1 januari 2027 uitgewerkt en geïmplementeerd te hebben. We kijken daarbij naar ervaringen die opgedaan worden met bestaande KPI-systemen. We maken concrete afrekenbare afspraken met elkaar over welke natuurherstelmaatregelen gerealiseerd moeten worden en welke kwalitatieve natuurdoelen gehaald moet worden.

Versnelling

Wij willen dit proces van de totstandkoming van de LESA's en beheerplannen versnellen, omdat het een belangrijke randvoorwaarde in onze aanpak is. Versnelling levert eerder zicht op onze opgave in de afzonderlijke gebieden op. We gaan hiervoor in overleg met de onderzoeksbureaus die uitvoering aan de onderzoeken en beheerplannen moeten geven.

4.2 Spoor 2: Gebiedsgerichte extra natuurherstelmaatregelen rondom de N2000-gebieden

Ook in de omgeving van de meeste Natura 2000-gebieden op het vasteland zijn maatregelen nodig. Het gaat dan om maatregelen in de overgangsgebieden rondom deze gebieden. Vaak zijn het hydrologische maatregelen. Maar het kan ook gaan om drukfactoren als verdroging, gebrekkige verbindingen met soortgelijke gebieden, invasieve exoten en effecten van gewasbeschermingsmiddelen.

Voor de omvang en opzet van de GGA's rondom de Natura 2000-gebieden zijn de LESA's ook noodzakelijk. De LESA's noemden we al in paragraaf 4.1. Hiermee krijgen we inzicht in hoe groot het gebied is dat invloed heeft op de verdroging van de Natura 2000-gebieden. Zoals eerder vermeld komen deze LESA's in de komende 1 à 2 jaar beschikbaar. Dan is er zicht op welke maatregelen er nodig zijn voor systeemherstel en welke opgaven er nog liggen rondom de Natura 2000-gebieden. We kiezen er wel voor om niet te wachten op de uitkomsten van de LESA's. Er is al gestart met extra

maatregelen in de gebieden met de budgetten – samen € 135 miljoen – uit Programma Natuur. Fase 1 met extra maatregelen is nagenoeg afgerond en fase 2 met nieuwe maatregelen loopt tot 2032.

De gebiedsgerichte aanpak kan aansluiten op lopende gebiedsprocessen

Dit geldt voor de meeste Natura 2000-gebieden. Denk aan het Veenweideprogramma, voor Alde Feanen en Rottige Meenthe & Brandemeer. En gebiedsontwikkeling Koningsdiep, voor Van Oordt's Mersken, Wijnjeterper Schar en Bakkeveense duinen. In de Gebiedsontwikkeling Koningsdiep wordt ook al een deel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) gerealiseerd. Dat zorgt naast de verbetering van de hydrologie ook voor verbindingen tussen de Natura 2000-gebieden. Voor de drukfactor exoten in de Natura 2000-gebieden is het van belang dat de exotenbestrijding ook buiten deze gebieden blijft plaatsvinden. Als deze lopende gebiedsprocessen kunnen bijdrage aan de opgaven voor stikstofreductie en extra natuurherstel, dan zal met de betrokken gebiedspartners hierover de gesprekken worden aangegaan. Moeten deze lopende gebiedsprocessen bijdragen leveren aan de maatregelen vanuit deze opgave stikstofreductie en extra natuurherstel? Dan is het nodig deze processen te herijken met de betrokken gebiedspartners.

Ook hier is extra budget en capaciteit nodig

Samen met het Rijk lopen er verschillende initiatieven:

- De handreiking Bouwsteen Natuur van de provincies (IPO) aan het Rijk geeft aan dat er extra natuurherstel nodig voor de stikstofgevoelige natuur in Nederland. Hiervoor wordt een bedrag van € 3,5 miljard genoemd. Een deel van het gevraagde budget zal worden ingezet voor de aanpak van drukfactoren in de omgeving van de Natura 2000-gebieden. Hierbij wordt ingezet op het noodzakelijke systeemherstel van de Natura 2000-gebieden.
- De 2e fase van het lopende Programma Natuur is ook gericht op dit systeemherstel. Zie hiervoor de vorige paragraaf.
- Naast Programma Natuur is er inmiddels ook een aanvullend landelijk programma Agrarisch Natuurbeheer 2026-2035 (ANB). Hiervoor is landelijk in totaal € 500 miljoen per jaar beschikbaar. Voor Fryslân ligt de focus op de inzet van de beheergelden én investeringsgelden op de prioritaire opgaven nabij gruttogebieden en rondom stikstofgevoelige N2000 gebieden. Waar het geografisch passend is, zoeken wij de combinatie met de beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden. Met de maatregelen uit het ANB-programma kunnen boeren meer extensieve beheerpakketten afsluiten en het areaal groenblauwe dooradering vergroten.
- Het Rijk werkt aan het nationale natuurherstel plan en zal het concept hiervan in september 2026 in dienen bij Europa. Uit dit conceptplan volgt mogelijk aanvullend beleid en of instrumentarium voor Fryslân.

Het is nu nog niet bekend welke budgetten er vanuit het Rijk komen voor Fryslân. Wij zullen dit nodig hebben om het uitvoeringsprogramma in te kunnen vullen.

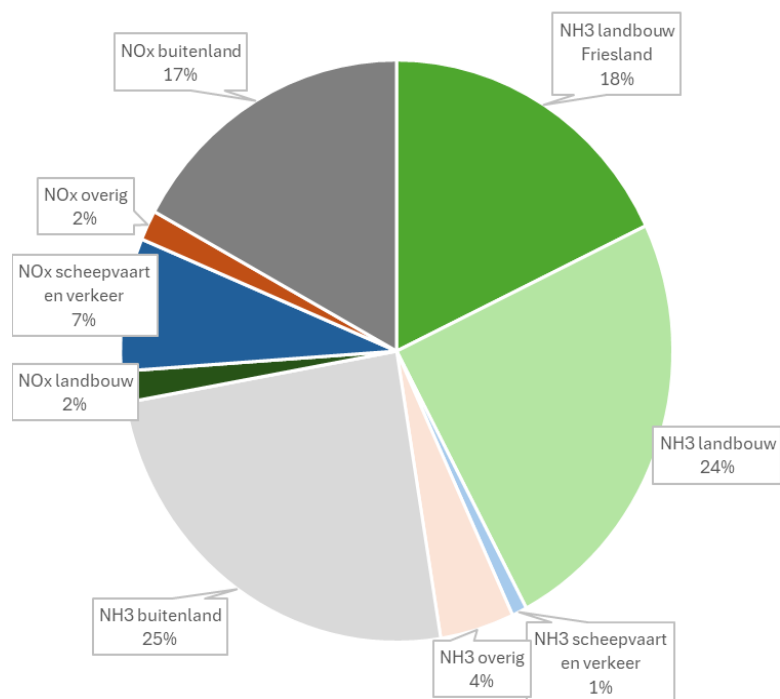
4.3 Spoor 3: Generieke stikstofreductie

Dit derde spoor richt zich op een generieke provinciebrede stikstofreductie. Met generieke maatregelen richten we ons op het verlagen van de achtergronddepositie in heel Fryslân. We vragen aan alle sectoren, overal in Fryslân uitgezonderd de Waddeneilanden, naar evenwichtigheid 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 industrie, landbouw en mobiliteit.

Het aandeel stikstof van de verschillende sectoren

Figuur 1 hieronder geeft aan welke landelijke sectoren (gemiddeld) de grootste impact hebben op Natura 2000-gebieden in Fryslân gemiddeld. Stikstof die schadelijk is voor de natuur, valt onder te verdelen in ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x). Ammoniak komt vooral uit bronnen van de landbouw. Voor landbouw zijn er twee groene taartpunten voor ammoniak in de figuur. Naast de landelijke uitstoot is er aangegeven welk deel uit Fryslân afkomstig is. De provincie Fryslân kenmerkt zich namelijk door een sterke agrarische sector, die verweven is met het landschap en de identiteit van de provincie. Dit is direct terug te zien in de verdeling van de stikstofemissies. In het landelijk gemiddelde leveren stalemissies vaak een grotere bijdrage. Fryslân heeft daarentegen een relatief groot aandeel zogenoemde veldemissies. Dit komt door het grondgebonden karakter van de Friese melkveehouderij en het grote areaal grasland.

Figuur 1: De sectorale bijdrage aan de gemiddelde stikstofdepositie op de stikstofgevoelige delen van de twaalf Friese Natura 2000-gebieden in 2022 – Bron: WUR Rapport 3478.



4.3.1 Landbouw

In de bouwsteen emissiereductie landbouw van het IPO staat een breed gedragen maatregelpakket van regionale overheden en landbouworganisaties om Nederland weer van het stikstofslot te krijgen. In die bouwsteen wordt onderscheid gemaakt in een generieke en gebiedsgerichte aanpak. Dit principe wordt in Fryslân nader uitgewerkt in deze aanpak. We pleiten voor een voortzetting van landelijke maatregelen aangevuld met provinciale maatregelen die op gebiedsniveau en Fryslân breed een duidelijk doelbereik hebben. Het moet helder zijn welke emissiereductie op bedrijfsniveau moet plaatsvinden. Dit betekent dat de maatregel effectief en proportioneel moet zijn en niet onevenredig bezwarend.

Voor de generieke aanpak kiezen we in Fryslân daarnaast voor een doelstelling van 30% reductie van de ammoniakemissie (NH₃) uit de landbouw door doelsturing. De doelstelling is om deze reductie te behalen in 2035, met als referentie de situatie in 2019. Volgens de emissieregistratie is de ammoniakemissie uit de landbouw in 2019 14,3 kiloton.

Hiermee wordt geacht dat agrarische ondernemers op het Friese vasteland de bedrijfsvoering zodanig aanpassen dat zij gemiddeld op bedrijfsniveau 30% van de emissies reduceren. Dit percentage zien wij als haalbaar voor bijna elk agrarisch bedrijf, mede door middel van het toepassen van praktische maatregelen en het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Dat blijkt uit verschillende onderzoeken. *Ros et al. (2024)*² geven aan dat in de melkveehouderij 20% reductie mogelijk is via diervoeding en management. *Migchels et al. (2025)*³ laten zien dat met managementmaatregelen tot zelfs 37% van de ammoniak gereduceerd kan worden in stallen.

Tijdens de vrijwillige aanpak zetten we in op maximaal faciliteren en stimuleren van diverse soorten maatregelen. Hieronder lichten we die per categorie toe. De ondernemer kan zelf kiezen welke maatregel het beste past bij de eigen bedrijfsvoering. De provincie ondersteunt verschillende activiteiten, bijvoorbeeld:

- door deelname aan pilots zoals Koe en Eiwit te stimuleren;
- door de inzet van veevoercoaches die ondernemers ondersteunen bij het optimaliseren van voerrantsoenen;
- door subsidiëring van fysieke investeringen zoals sensoren op mesttanks of weidegangspoortjes;
- door via de Fryske Monitor Tûk Buorkjen, boeren te stimuleren om managementmaatregelen of geborgde innovaties toe te passen en inzichtelijk een reductiedoel te halen. Voor de FMTB dient het vraagstuk borging en doelbereik in de komende jaren nog verder uitgewerkt te worden. In het uitvoeringsprogramma werken we concreet uit welke instrumenten de provincie inzet, en wordt het doelbereik van deze instrumenten inzichtelijk gemaakt.

Uiteindelijk zal moeten worden aangetoond dat dit voldoende is om de emissiereductie en daarmee de benodigde depositiereductie op stikstofgevoelige N2000-gebieden te behalen

Emissiereducerende (bron)maatregelen

Verlaging ruw eiwit (RE)

Een verlaging van het ruw eiwitgehalte in het rantsoen en/of het toevoegen van meer snijmais aan het rantsoen, leidt direct tot minder ammoniakvorming in de koe en de mest. Hierdoor is dit een van de meest simpele maar tegelijkertijd ook meest effectieve maatregelen. Daarnaast is een vermindering van de hoeveelheid stikstof in de mest door minder eiwitrijk voer, 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. Mogelijke economische voordelen van meer beweiden zijn lagere loonwerkkosten, besparing op (eiwitrijk) krachtvoer, hogere melkpremie en betere diergezondheid. Volgens *Jongeneel et al. (2024)*⁴ leidt weidegang doorgaans tot een hoger inkomen door lagere voer- en mestafzetkosten.

² Rapport WU 2024.159 - Verkenning effecten landbouwinnovaties.

³ Rapport WU 2025.1589 - Technisch reductiepotentieel voor ammoniak, methaan en lachgas in de melkveehouderij.

⁴ Rapport WU 2024.001 - Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw.

Stimuleren klaver en kruidenrijk grasland

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

Bemestingsplannen

Het maken van bemestingsplannen waarmee agrarische bedrijven veldemissies significant reduceren. Binnen de Friese landbouw bestaat ongeveer 53% van de totale ammoniakemissie uit beweiding- en toedieningsemissies, zogenoemde veldemissies. Er ligt dus een vrij groot reductie potentieel binnen bemestingsmaatregelen. Het laten opstellen van bemestingsplannen door ondernemers in samenwerking met gespecialiseerde adviseurs, helpt om de veldemissies te verkleinen. 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 kan de uitstoot van ammoniak tegengegaan worden door de mest snel te verwijderen met mestbanden of mestschuiven, de vloer of mestkelder aan te passen door bijvoorbeeld hellende vloeren of mestkoeling of door het installeren van een luchtwasser. Echter is de Raad van State kritisch op de zekerheid van de werking en emissiereductie uit emissiearme vloeren, omdat het gebruik en onderhoud grote invloed heeft op de daadwerkelijke emissiereductie. Voor systemen die mest en urine direct scheiden (zoals Lely Sphere of vergelijkbare technieken, een zandbodemstal of luchtwassers) is het werkingsprincipe robuuster. Vooraf kan nu nog niet met voldoende zekerheid worden gesteld dat de beloofde emissiereductie (en daarmee depositiereductie) daadwerkelijk wordt behaald.

Provinciebrede (subsidie)regelingen

Het Rijk en de provincie faciliteren verschillende trajecten voor ondernemers die hun (veehouderij)bedrijf vrijwillig willen verplaatsen, extensiveren of geheel of gedeeltelijk beëindigen van veehouderijen. Via het maatregelenpakket werken wij aan de Fryske Monitor Tûk Buorkjen.

Fryske Monitor Tûk Buorkjen

De subsidieregeling Fryske Monitor Tûk Buorkjen (FMTB) wordt in 2026 opengesteld. Deze regeling stimuleert agrariërs (melkvee en akkerbouw) op behaalde duurzaamheidsdoelen, en beloont op basis van resultaat. Vanuit de breedte van de bedrijfsvoering worden boeren vrijwillig gestimuleerd om op basis van hun eigen inzichten en situatie bepaalde doelen te halen.

Met de FMTB wordt toegewerkt naar doelsturing in Fryslân. Zo wordt er onder andere beloond op verlengde weidegang, minder uitspoeling, reductie van ammoniakemissie, scherpere bemesting en circulariteit. Tot slot is er expliciet aandacht voor het verdienvermogen van de deelnemende boer en de verschillende paden waarop doelen kunnen

worden bereikt. In de komende jaren wordt gewerkt aan het vergroten van deelname, en het beter borgen van monitoring van bedrijfsdata. Dit laatste is met name belangrijk, omdat op termijn gewerkt moet worden naar normerende doelsturing en daarmee het bereiken van geborgde emissiereductiedoelstellingen (nodig voor het voldoen aan het additionaliteitsvereiste). Ook kan de sector door deelname gemakkelijker richting normerende doelsturing in 2035, conform Rijksbeleid, ingroeien. Wij hebben de komende jaren nog om de wijze van monitoring en de systematiek voldoende te borgen om vergunningverlening weer mogelijk te maken.

Omschakelen naar teelt van (andere) gewassen

Het omschakelen naar het verbouwen van bio-based teelten is een voorbeeld van omschakelen naar teelt van andere gewassen. Bio-based teelten zijn gewassen die worden verbouwd voor de productie van bio-based (bouw)materialen, chemicaliën, brandstoffen of andere industriële toepassingen. Bekende voorbeelden zijn olifantsgras (*Miscanthus*) voor biomassa en lisdodde (*Typha latifolia*) voor isolatiemateriaal. Deze twee gewassen worden reeds geteeld nabij Natura 2000-gebied Alde Feanen.

Omschakeling naar biobased teelten kunnen een ander toekomstbestendig (klimaatadaptief) verdienmodel betekenen voor ondernemers. De toepassingen die worden gevonden voor dergelijke materialen en de vraag ernaar nemen toe. Ook kan het andere voordelen met zich meebrengen, zoals waterzuivering, biodiversiteit, koolstofopslag in natte bodems en in specifieke gevallen ook biodiversiteit (bijvoorbeeld moerasvogels).

Naast bio-based teelt zou een (gedeeltelijke) omschakeling naar zogenoemde food crops (voedselgewassen) of feed crops (veevoer) mogelijk zijn. Een omschakelingsregeling voor veehouderijbedrijven naar akkerbouwbedrijven zou met name interessant zijn met oog op samenwerkingsverbanden regionaal. Wanneer restricties opgelegd worden op de import van eiwitrijk veevoer uit het buitenland, dan kan de productie voor feed crops overgenomen worden door bedrijven die omschakelen van een veehouderijbedrijf naar akkerbouwbedrijf en toeleverancier worden van de veehouderijen die niet omschakelen.

Het is wel van belang om zogenoemde afwenteleffecten te voorkomen bij omschakeling naar andere teelten of gewassen. Een afwenteleffect betekent dat er sprake is van verschuiving of afwenteling van de ene milieubelasting op de andere, zoals bijvoorbeeld door het gebruik van (chemische) bestrijdingsmiddelen. Dit kan voorkomen worden door bijvoorbeeld in een omgevingsplan een verbod of activiteit op te nemen. Daarmee wordt vastgelegd dat een locatie niet langer bestemd is voor bepaalde rooigewassen, sierteelt en andere intensieve teelten.

Actiever grondbeleid

Grond is een schaars, terwijl de beschikbaarheid van grond een belangrijke sleutel is voor het kunnen uitvoeren van maatregelen. Bijvoorbeeld bij extensivering, omschakeling en landbouw structuurverbetering. De provincie gaat daarom een actiever grondbeleid voeren.

- Door het bijhouden van een registratie van veehouders die mogelijk (gedeeltelijk) willen stoppen, wordt de dynamiek op de grondmarkt mogelijk groter en komt er daarom mogelijk meer grond op de markt beschikbaar.
- Vooruitlopend op nader uitgewerkte gebiedsprogramma's kan de keuze worden gemaakt om in een vroeg stadium anticiperende gronden aan te kopen en op te nemen in onze strategische grondvoorraad.

- Op deze manier kan de provincie beter inspelen op aankoopkansen, daardoor meer regie krijgen op basis van grondposities en zo onder andere maatregelen in gebiedsprocessen beter faciliteren. Gronden die vrijkomen uit de aankoopkansen kunnen dan bijvoorbeeld worden ingezet om boeren nabij overbelaste Natura 2000-gebieden te verplaatsen of helpen extensiveren.

Daarnaast willen we als provincie ook instrumenten van (vrijwillige) kavelruil en (wettelijke) herverkaveling verkennen. Met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is het instrumentarium voor kavelruil en landinrichting opnieuw gepositioneerd als opvolger van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg).

Juridische maatregelen

Om grip te krijgen op de stikstofemissie kan een aantal juridische maatregelen worden overwogen.

Intrekken slapende vergunningen

Vergunningen voor veehouderijen die al geruime tijd niet meer worden gebruikt, worden door de provincie actief opgespoord en ingetrokken. Hiermee wordt voorkomen dat deze onbenutte depositieruimte in de toekomst alsnog wordt gebruikt. Zo komt er ruimte beschikbaar voor natuurherstel of nieuwe ontwikkelingen elders.

Onderzoek intrekken latente ruimte

We onderzoeken het potentieel dat er is aan latente ruimte. Latente ruimte is het verschil tussen de vergunde en de daadwerkelijk gebruikte emissieruimte. Denk aan bedrijven die al geruime tijd beschikken over een vergunning voor de bouw van een nieuwe stal, maar deze stal niet hebben gebouwd. Het intrekken van deze latente ruimte voorkomt dat stikstofemissies in de toekomst alsnog zonder (nieuwe) vergunning kunnen toenemen.

Het intrekken en niet beschikbaar stellen van latente ruimte voor saldering is een vereiste voor de borging van stikstofreductie en de juridische houdbaarheid van vergunningverlening. In de uitvoering zullen wij inzichtelijk maken welke ruimte dit kan opleveren.

Extra afkomen bij intern/extern salderen

De beleidsregels voor zowel intern als extern salderen worden aangescherpt. Zo wordt bij het verlenen van een nieuwe vergunning extra afgeroomd, als er ruimte in de vergunning is. Dit percentage van de stikstofruimte draagt bij aan het verlagen van de stikstofneerslag op de natuur. In de beleidsregels wordt ook vastgelegd dat salderen niet mogelijk is met niet-gerealiseerde en/of niet-benutte ruimte. Het is wel van belang om daarvoor definities uit te werken van niet-gerealiseerde ruimte en niet-benutte ruimte. En voor de ruimte die agrarische ondernemers gedurende een jaar soms benutten en soms niet.

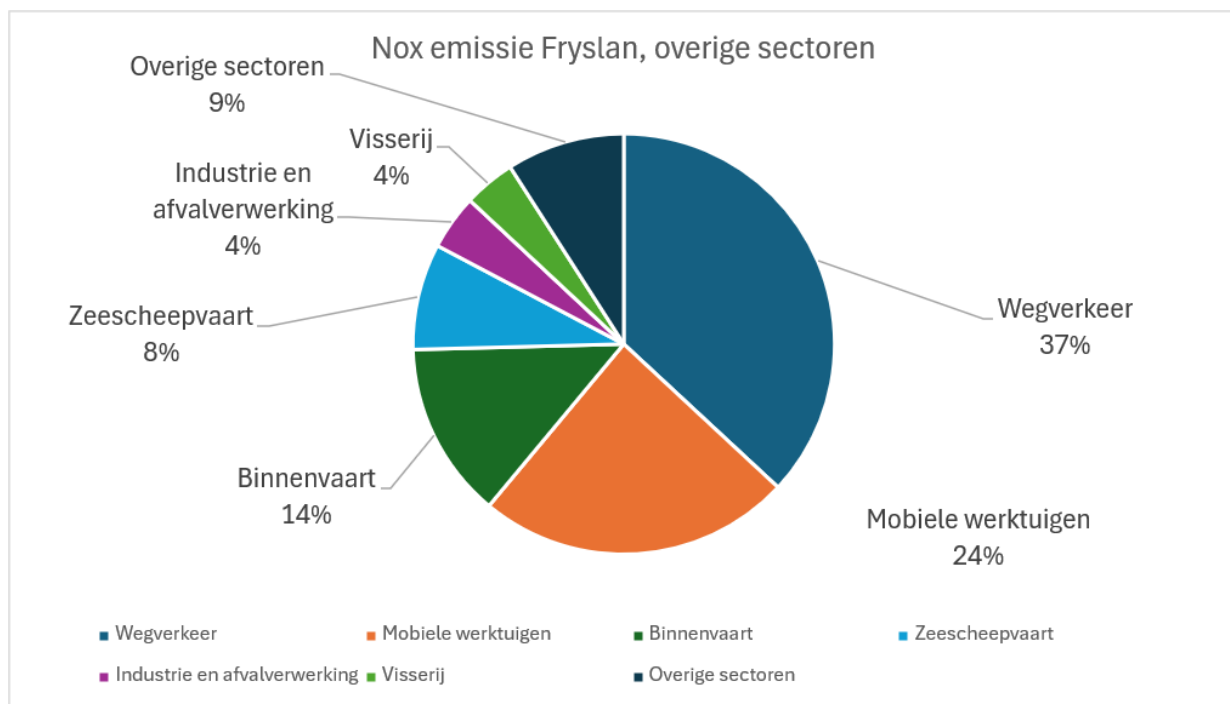
4.3.2 Overige sectoren

De stikstofoxiden ontstaan door verbranding en komen uit meerdere sectoren. Aan de hand van Dashviewer van het RIVM kunnen de emissies van NOx uit Fryslân in beeld worden gebracht.

In figuur 2 hieronder is in beeld gebracht dat buiten de landbouw gerekend de grootste relatieve bijdragen voor NOx afkomstig zijn van het wegverkeer, de mobiele werktuigen en de zee- en binnenvaart.

Figuur 2: Verdeling NOx emissies overige sectoren Fryslân (exclusief landbouw)

– Bron: eigen bewerking van de gegevens van <https://dashview.rivm.nl/#emissie>



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 best beschikbare technieken voor aan industriële bedrijven en intensieve veehouderijen. Dit werken we verder uit in het uitvoeringsprogramma.

Verduurzaming van mobiliteit en bouw biedt mogelijkheden

Op provincieniveau kunnen we samen met waterschappen en gemeenten verder inzetten op verduurzaming op het gebied van mobiliteit en 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%). De NOx- en NH3-emissies bij elkaar opgeteld en omgerekend naar kilogram stikstof (N), laat zien dat de sector mobiliteit voor respectievelijk 36% bijdraagt aan de stikstofemissies in Nederland. Als we kijken naar de depositie van mobiliteit op de Friese Natura 2000-gebieden, zien we een ander beeld. AERIUS monitor laat een veel lagere emissie zien van circa 5% tot 10%.

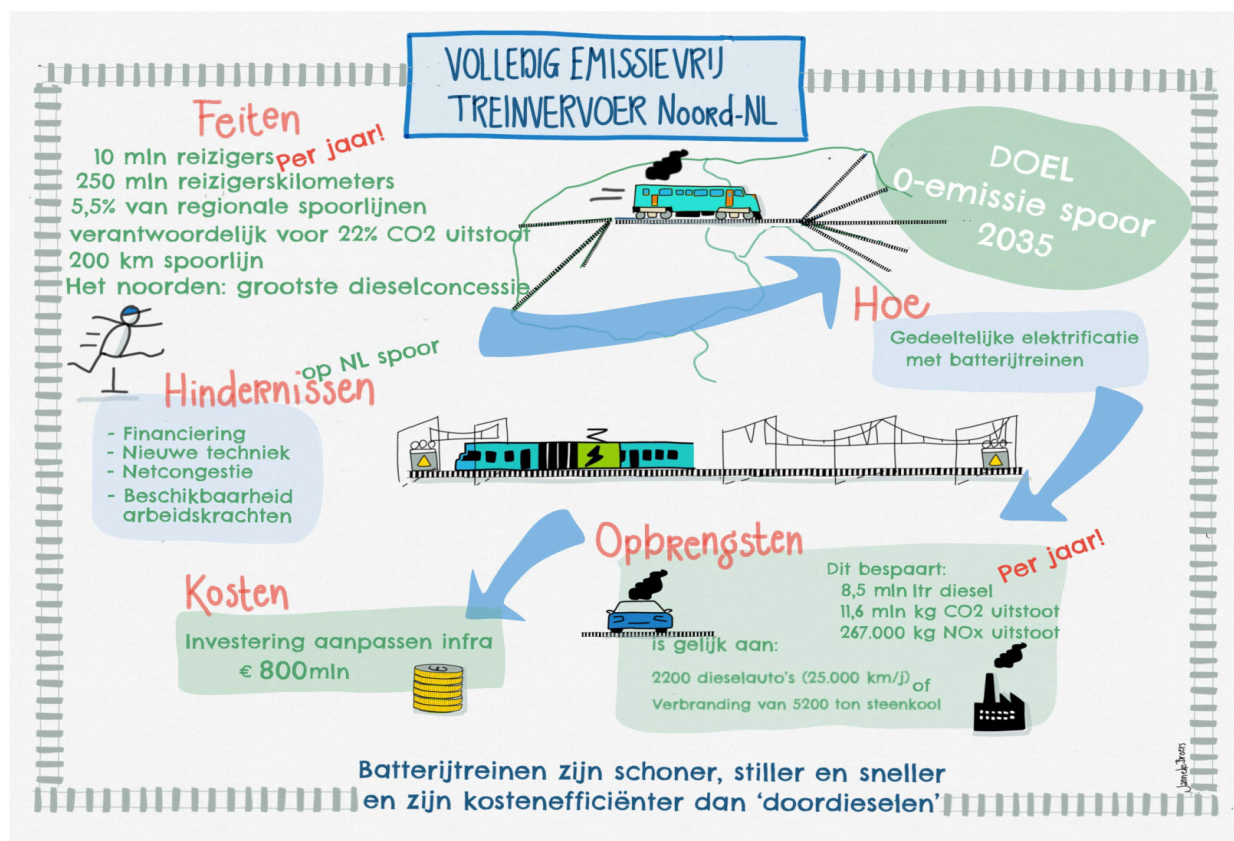
NOx-emissies uit mobiliteit verminderen we met landelijk beleid

Volgens de ramingen zal de NOx-emissie verder dalen door het ingezette klimaatbeleid en het schone luchtakkoord. We verkleinen hiermee de landelijke 'stikstofdeken'. Aanvullende 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.

Inzet op emissieloos streekvervoer in Fryslân

De provincie zet in op emissieloos streekvervoer. Uitstoot van emissies is namelijk schadelijk voor de volksgezondheid. Voor Fryslân liggen er nog voldoende kansen om emissies te reduceren voor de sector mobiliteit. Als vervoersautoriteit onderzoekt de provincie het gebruik van schone brandstoffen of de inzet van een geheel elektrische trein en emissieloos streekvervoer in bepaalde gebieden of de gehele provincie.

Er wordt gewerkt aan een plan voor volledig emissievrij treinvervoer in Noord-Nederland. Dit levert een besparing op van 11,6 mln. kg CO₂- en 267.000 kg NOx uitstoot in geheel Noord-Nederland en kan daarmee dus ook een echte bijdrage leveren.



4.4 Spoor 4: Gebiedsgerichte extra stikstofreductie

De instandhoudingsdoelstellingen

Het ontwikkelen van provinciaal stikstofbeleid met generieke maatregelen (spoor 3) zal de stikstofdeken in Fryslân verlagen. Daarmee zal de druk op al onze Natura 2000-gebieden verminderen. Voor een aantal gebieden is dit nog niet voldoende om de verslechtering van de natuur door stikstofneerslag te stoppen. Daarom ontwikkelen we dit vierde spoor: geborgde gebiedsgerichte maatregelen, gericht op daling van stikstof en natuurherstel.

Dit spoor richt zich op de 3 Natura 2000-gebieden in het gebiedscluster Zuidoost-Fryslân

Daar is sprake van zware overbelasting door stikstof in combinatie met zeer stikstofgevoelige habitattypen. We hebben het dan over het hoogveengebied Fochteloërveen en de door (stuif)zanden en heide gekenmerkte gebieden Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Bakkeveense Duinen.

Een aanvullende gebiedsgerichte aanpak voor extra stikstofreductie is nodig voor deze gebieden. Emissiebronnen in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden hebben namelijk een groter effect op de natuur dan bronnen die verder weg liggen. Voor deze gebieden geldt dat we uitgaan van doelsturing, maar met vrijwillige aanvullende maatregelen tot een hogere reductie kunnen komen. Maatregelen voor emissiereductie in een zone rondom de drie zwaar overbelaste gebieden is daarom de meest effectieve manier om de stikstofneerslag te verlagen.

Een indeling in drie zones

We kiezen voor de volgende aanpak rondom deze Natura 2000-gebieden:

- Zone A: het Natura 2000-gebied zelf;
- Zone B: een bufferzone tot 500 meter rondom het habitatrictlijn-deel binnen het Natura2000-gebied;
- Programmatische gebiedsaanpak in Zuidoost.

Zone A: het Natura2000-gebied

Deze zone wordt gevormd door de begrenzing van het Natura 2000-gebied voor zover het gaat om het Habitatrictlijn-deel. 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. De nog bestaande emissiebronnen binnen deze zone brengen we in kaart om vervolgens aan de hand van maatwerk de emissies volledig te reduceren. Indien dit niet mogelijk is, onderzoeken we of verplaatsing of beëindiging mogelijk is. Hiermee worden onze Natura 2000-gebieden voor zover mogelijk een stikstofexclusiegebied, voor maximale ontlasting van de natuur.

Zone B: bufferzone tot 500 meter

We denken aan bufferzones met een breedte van 500 meter rondom de stikstofgevoelige habitattypes binnen het habitatrictlijn-deel van de drie gebieden. Omdat in Fryslân veldemissies een relatief groot aandeel vormen van de totale stikstofemissies en depositie, minimaliseren we de veldemissies in de bufferzones. We maken per gebied een analyse van de emissies binnen deze zones. Denk aan stallen van agrarische bedrijven of bedrijfslocaties van industriële bedrijven. Vervolgens passen we de meest effectieve en tegelijkertijd proportionele maatregelen toe. Aan de hand van maatwerk onderzoeken we of reductie van de emissies van deze emissiebronnen mogelijk is.

Daarnaast maken we een analyse van de veldemissies en de mogelijkheden voor reducties. Wij onderzoeken meerdere richtingen, waaronder een maximale bemestingsnorm per hectare per jaar uit dierlijke mest. Daarbij gaan we uit van maatwerk. Ook een verbod en de bijdrage in de reductie op het gebruik van kunstmest en RENURE (het terugwinnen van stikstof uit dierlijke mest) wordt daarbij onderzocht. Uit doorrekeningen blijkt dat dit deze maatregelen een wezenlijke bijdrage leveren aan de reductie van stikstofneerslag in deze gebieden. Wij kijken ook welke keuzes het Rijk hierin maakt, maar gezien het verschil in opgave per gebied, hanteren wij in specifieke aangewezen gebieden maatwerk.

Programmatiese gebiedsaanpak in Zuidoost-Fryslân

In Zuidoost-Fryslân komen meerdere opgaven samen, zoals verdroging, klimaat, landbouw-structuurversterking en waterkwaliteit (voldoen aan de Kaderrichtlijn Water en Nitraatrichtlijn). De aanpak is gericht op stikstofreductie en natuurherstel zal dan ook nadrukkelijk in samenhang hiermee worden vormgegeven. Deze aanpak staat ook genoemd in de provinciale omgevingsvisie als zogenoemde uitnodigingszone landelijk gebied. Hier komen diverse opgaven op gebied van landbouw, natuur, klimaat, water en bodem samen en gaan we samen met medeoverheden en stakeholders aan de slag.

Dit betekent dat we ook het gebied buiten de hiervoor genoemde zones A en B in ogenschouw nemen. De aard van de opgave wordt samen met gebiedspartijen verdiept en vanuit de samenhang wordt gekeken welke maatregelen nodig zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook buiten 500 meter emissiebronnen kunnen liggen waar maatregelen effectief kunnen zijn. De omvang, reikwijdte en specifieke maatregelen in deze zone worden altijd gebiedsgericht en in overleg met gebiedspartijen bepaald. Daarbij raadplegen we ondernemers, grondeigenaren en andere betrokkenen. Dit 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 verschilt.

Dit is hoe we de maatregelen uitwerken – samen met de gebieden

Voor de onderbouwing van het additionaliteitsvereiste bij gebieden met zware stikstofoverbelasting is substantiële depositiereductie binnen en buiten Fryslân nodig. Het halen van de KDW is geen harde randvoorwaarde, maar we willen een dalende stikstofdepositielijn vaststellen waarmee verslechtering door te hoge stikstofdepositie wordt gestopt. De gebiedsgerichte aanvullende stikstofreductiemaatregelen in de verschillende zones moeten gezamenlijk met de andere sporen tenminste voldoende zijn voor het stoppen van de verslechtering, het herstellen van de opgetreden verslechtering en het op termijn behalen van de instandhoudingsdoelen.

We stellen eerst per Natura 2000-gebied (en habitatype) vast wat de noodzakelijke en realistische dalende stikstofdepositielijn en bijbehorende benodigde emissiereductie is. De benodigde emissiereductie per Natura 2000-gebied en de bijbehorende maatregelen werken we gebiedsgericht uit in samenwerking met de gebieden zelf. Wij maken daarbij gebruik van elementen vanuit het FPLG, zoals de aanpak Nu, Straks en Later.

Dit doen we in gebiedsprocessen met de volgende fases:

- Gebiedsopgave in beeld brengen;
- Het aandeel van het gebied in de benodigde stikstofreductie en maatregelen vaststellen;
- Planuitwerking;
- Planuitvoering en oplevering.

In Zuidoost-Fryslân lopen momenteel geen eigen provinciale gebiedsprocessen rondom deze drie Natura 2000-gebieden. Er is wel extra rijksinzet beschikbaar gemaakt voor het opstarten van 'Hart van het Noorden'.

Het 'Hart van het Noorden' bestaat uit vier deelgebieden in Fryslân, Groningen en Drenthe: Aldeboarn-De Deelen, Duurswold, Drents-Friese Wold en Veenhuizen. Met deze aanpak wil men in Noord-Nederland effectiever werken aan de gestapelde en gebiedsoverstijgende opgaven, zoals veenweide en stikstof.

We onderzoeken of drie losse gebiedsprocessen worden opgestart of één gebiedsprogramma. Dit is vergelijkbaar met het Veenweideprogramma met drie deelgebieden. De beste aanpak wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma, waarbij we de samenwerking zoeken met onze buurprovincies, gemeenten en het waterschap.

Het samenwerken met alle stakeholders in de gebieden is in dit spoor leidend. Samen met de sectoren bepalen wij onze doelen, ondersteunen dit vanuit de overheden en werken wij aan een gebiedsofferte. Wij passen de lopende en nieuwe gebiedsinitiatieven hier in. De aanpak van 'bottom up', vanuit het gebied zelf, is hierin belangrijk en de provincie faciliteert dit maximaal.

5. Vergunningverlening

In hoofdstuk 2 is uiteengezet onder welke juridische randvoorwaarden vergunningverlening kan worden hervat. In dit hoofdstuk zoomen we in op de Friese situatie. Daarbij gaan we in op welke wijze vergunningverlening weer kan worden hervat, mogelijkheden voor PAS-melders en interimers en wetswijzigingen.

Wat is nodig voor het hervatten van vergunningverlening

We kunnen vergunningverlening hervatten wanneer kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat per Natura 2000-gebied een gebiedsgericht maatregelpakket nodig is dat voorziet in een geborgde daling van de stikstofdepositie en in natuurherstel. Op het moment dat een dergelijk geborgd maatregelpakket (waarbij duidelijk is dat de maatregelen voldoende effect zullen hebben) bestuurlijk is vastgesteld, financiële dekking voor de uitvoering is gevonden en daadwerkelijk in uitvoering is (in elk geval de eerste stappen) en de verdere uitvoering is geborgd, kan vergunningverlening voor dat gebied weer worden hervat. Daarbij is vereist dat het maatregelpakket inzicht biedt in wanneer de maatregelen in werking zullen gaan, wanneer ze effectief zullen zijn en wat de verwachte effecten zijn. Daarnaast dient te zijn voorzien in monitoring, zodat indien nodig tijdig kan worden bijgestuurd met aanvullende maatregelen.

De in de voorgaande hoofdstukken beschreven maatregelen vormen een belangrijke eerste stap. De komende tijd werken we de maatregelen uit om tot een robuust pakket te komen. Met dit pakket kunnen de vergunningverlening weer mogelijk maken. We zullen maatregelen moeten inpassen in gebiedsgerichte maatregelpakketten welke worden voorzien van de benodigde borging en monitoring. Verdere uitwerking hiervan is dus nodig in het uitvoeringsprogramma.

Uitgangspunten bij het hervatten van vergunningverlening

Wanneer per Natura 2000-gebied aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan kunnen we vergunningverlening weer hervatten. Daarbij hanteren wij een aantal uitgangspunten.

Vergunningverlening zal enkel nog mogelijk zijn op basis van intern - en extern salderen of het uitsluiten van significante effecten middels andere mitigerende maatregelen. We werken niet met een systeem van ontwikkelruimte zoals dat onder het voormalige landelijke Programma Aanpak Stikstof (PAS) wel het geval was. Om te borgen dat vergunningverlening bijdraagt aan een afname van stikstofemissie zullen we bij zowel intern als extern salderen een afromingspercentage toepassen. Ook mag alleen gesaldeerd worden met feitelijk gebruikte stikstofruimte. Het ligt voor de hand dat dit percentage in lijn is met het reductiepercentage dat nodig is voor natuurherstel. De resterende stikstofruimte wordt in eerste instantie gebruikt als passende maatregelen voor natuurherstel..

Het hervatten van vergunningverlening kan juist ook bijdragen aan het realiseren van stikstofreductie. Door uitsluitend te salderen met feitelijk gebruikte stikstofruimte en een afromingspercentage toe te passen, leidt vergunningverlening tot een afname van stikstofemissie en -depositie. Vergunningverlening kan dus ook een instrument zijn om stikstofreductie te realiseren. Daarnaast kan juridische zekerheid voor initiatiefnemers een belangrijke voorwaarde zijn om emissie reducerende maatregelen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. De bereidheid om te investeren in een aanpassing van de bedrijfsvoering zonder perspectief op vergunningverlening is beperkt. Door emissiereductie te borgen via vergunningverlening, wordt zowel rechtszekerheid geboden als bijgedragen aan de reductieopgave.

We kunnen vergunningverlening naar verwachting niet in één keer provinciebreed openstellen. De mate waarin aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan kan per Natura 2000-gebied verschillen. Naar verwachting kan vergunningverlening in Fryslân op de Waddeneilanden als eerst weer van het slot. Het vervallen van derogatie zal daar naar verwachting al een groot deel van de benodigde daling bewerkstelligen. Daarentegen is de opgave in de Natura 2000-gebieden in Zuidoost Fryslân groter en zijn hiervoor meer aanvullende maatregelen nodig. Voor deze gebieden is dus meer tijd nodig voordat vergunningverlening weer van worden hervat.

Gelijktijdig zetten wij met de 'Fryske Monitor Tûk Buorkjen', onze KPI-systematiek, in op doelsturing en emissiebeleid. Voordat deze doelsturingssystematiek voor vergunningverlening kan worden gebruikt, moeten vraagstukken, rondom de borging en monitoring van emissie en genomen maatregelen om doelen te behalen, opgelost worden. Zo moet gewerkt worden aan datakwaliteit en dataverzameling, moeten bepaalde handelingen en innovaties nog wetenschappelijk worden onderbouwd. In de komende jaren werken wij aan deze vraagstukken. Dit doen wij samen met andere provincies, die ook werken aan een doelsturing-systematiek. Dit sluit aan bij Rijksbeleid, om vanaf 2035 met afrekenbare doelsturingsvoorschriften te komen. In de tussentijd stimuleren wij boeren om met deze systematiek te leren werken, en op behaalde resultaten te belonen.

Doelsturing geeft ondernemers meer flexibiliteit om de voor hen best passende middelen te kiezen. Het nodigt daarmee uit tot innovatie en het op bedrijfsniveau bijdragen aan het verminderen van stikstofemissie. Zoals hierboven al genoemd zitten er aan de invoering van deze systematiek zeker nog een aantal juridische vraagstukken. Indien additionaliteit kan worden onderbouwd voordat juridische vraagstukken, over de invoering van doelsturingsvergunningen, zijn beantwoord gaan wij vergunningverlening op de "huidige" manier hervatten.

Overgangsbeleid voor hervatten vergunningverlening

Zoals hierboven is toegelicht kan vergunningverlening, mits zorgvuldig vormgegeven, bijdragen aan het realiseren en borgen van stikstofreductie. Wij willen daarom onderzoeken of het mogelijk is om vergunningverlening te hervatten voor projecten waarmee stikstofreductie of verduurzaming gepaard gaan. Hiermee lopen we vooruit op de vaststelling van een volledig geborgd maatregelpakket.

Hierbij zouden wij kunnen aansluiten bij het tijdelijke overgangsbeleid van provincie Gelderland. Die heeft hiervoor nieuwe beleidsregels vastgesteld. Gelderland past een additionele reductie-eis toe voor het verlenen van vergunningen op basis van intern- en extern salderen. Deze reductie-eis is aanvullend op een reeds toegepaste afroming. Dit beleid stelt het bevoegd gezag in staat activiteiten toe te staan die aantoonbaar bijdragen aan het verminderen van stikstofdepositie.

In IPO-verband wordt gewerkt aan een handreiking salderen die als basis kan dienen voor aanpassing van de provinciale beleidsregels. Echter, gaat dit beleid wel gepaard met juridische risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de vergunningen.

Mogelijkheden voor PAS-melders en interimmers

Ook voor PAS-melders en interimmers geldt dat de inzet van stikstofruimte moet voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Legalisatie van PAS-melders en interimmers kan dus pas plaatsvinden wanneer vergunningverlening weer is opengesteld. Echter kunnen we wel al stikstofruimte reserveren om PAS-melders en interimmers in de toekomst te legaliseren. Hiervoor is in AERIUS Register een compartiment ingericht, ook wel een stikstofbank genoemd. Enkel stikstofruimte die vrijkomt uit mitigerende maatregelen,

die niet noodzakelijk zijn voor natuurherstel én niet voorkomen in het maatregelpakket, kunnen worden ingezet voor vergunningverlening en dus ook voor de legalisatie van PAS-melders en interimmers. Alleen deze stikstofruimte voldoet immers aan het additionaliteitsvereiste.

Als additionele route kunnen PAS-melders en interimmers ook zelf stikstofruimte creëren voor intern- of extern salderen. Dit is naar verwachting een efficiëntere aanpak. De PAS-melder kan gericht stikstofruimte zoeken. Hiermee kunnen we voorkomen dat er onnodig ruimte in de stikstofbank wordt geplaatst die niet bruikbaar is voor PAS-melders en interimmers. 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. Legalisatie van PAS-melders en interimmers blijft een verantwoordelijkheid van het Rijk.

Het Rijk onderzoekt een aantal wetswijzigingen

De invoering van een rekenkundige ondergrens (RKO) wordt momenteel door het Rijk onderzocht. Bij een gebleken geborgd reductiepakket wordt zo snel mogelijk een juridisch houdbare, rekenkundige ondergrens ingevoerd. Waar mogelijk wordt zo snel mogelijk een drempelwaarde per gebied ingevoerd. Met deze aanpassing zouden activiteiten onder deze grens vergunningsvrij worden.

Projecten die onder deze grens vallen, zoals diverse bouwprojecten, zijn dan vergunningsvrij en zullen weer door kunnen gaan. Wel is er door het ontbreken van een vergunning weinig juridische zekerheid voor ondernemers/initiatiefnemers. Indien men een vergunning heeft dan kan een activiteit niet als illegaal worden aangeduid. Voor activiteiten boven de RKO blijft het additionaliteitsvereiste wel gelden en blijft stikstofreductie en natuurherstel noodzakelijk om een vergunning te verkrijgen.

Daarnaast werkt het Rijk aan het wijzigen van de Omgevingswet. Men wil de omgevingswaarde voor stikstofdepositie vervangen door een doel in de wet om in 2035 de uitstoot van ammoniak en stikstofoxiden, veroorzaakt door de industrie, landbouw en mobiliteit, ten opzichte van het referentiejaar 2019 te verminderen. 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 geeft nogmaals aan dat een geborgd programma gericht op stikstofreductie en natuurherstel cruciaal is.

6. Borging en monitoring

Met dit uitvoeringsplan leggen we de doelen en de uitvoeringssporen vast voor een uitvoeringsprogramma. Alleen als we een uitvoeringsprogramma opstellen met voldoende maatregelen om de drukfactoren, die zorgen voor verslechtering van de natuur, te verminderen en daarnaast de benodigde herstelmaatregelen treffen, kunnen we de achteruitgang van kwetsbare natuurgebieden stoppen en natuurherstel mogelijk maken. Als het uitvoeringsprogramma en de daaruit voortvloeiende acties en juridische borging voldoende zekerheid biedt dat we daarin daadwerkelijk gaan realiseren, dan kunnen we het additionaliteitsvereiste onderbouwen en komt er weer ruimte voor vergunningverlening. Die zekerheid bouwen we in door te zorgen voor verschillende elementen van borging.

Vereisten aan borgen

Jurisprudentie van de Raad van State geeft handvatten hoe te voldoen aan het additionaliteitsvereiste. We hebben een geborgd uitvoeringsprogramma met maatregelen nodig waarmee we de natuur herstellen en wél invulling geven aan het halen van de verplichtingen uit de VHR. Concreet betekent dit een programma wat uitvoering geeft aan pakket aan maatregelen dat zorgt voor een daling van stikstofdepositie en het benodigde natuurherstel. Borging van het daadwerkelijk (gaan) realiseren van de noodzakelijke stikstofreductie en natuurdoelen is daarbij essentieel. De Raad van State heeft het dan ook over een plan, programma of pakket van maatregelen dat:

- Voldoende zekerheid biedt qua effectiviteit;
- In uitvoering moet zijn;
- Waar afdoende financiële dekking tegen overstaat;
- Voorziet in monitoring en bijsturing;

In principe gelden bovenstaande eisen zelfs op maatregelniveau. Een maatregel en het bijbehorende verwachte effect, moet geborgd zijn doordat de maatregel in uitvoering is, gemonitord wordt en indien nodig bijgestuurd.

Effectiviteit

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 natuur(herstel)maatregelen die in het uitvoeringsprogramma komen, voldoende zijn om te borgen dat de verslechtering van de natuur stopt en herstel mogelijk maakt.

Uitvoering

Borging ziet er onder meer op toe dat voldoende zeker is dat de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden. Daarvoor is onder andere zekerheid nodig dat er voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van de maatregelen, maar ook dat de uitvoering van de maatregelen onontkoombaar wordt. Deze middelen zullen beschikbaar zijn indien het uitvoeringsprogramma bestuurlijk wordt vastgesteld.

Een vorm van borging van de uitvoering is door maatregelen zoals zonering en doelen voor de reductie van stikstofemissies, vast te leggen in de omgevingsverordening of een omgevingsprogramma, zodat hiermee de doelen zelfbindend worden voor de provincie.

Via het maatregelenpakket landelijk gebied zetten wij in op KPI-doelsturing en de FMTB. Op termijn verwachten wij de maatregelen die hieronder vallen als geborgde maatregel te kunnen aanwijzen. Ook het nieuwe kabinet zet hierop in.

Monitoring en bijsturing

Het vooraf laten toetsen van de effectiviteit biedt nooit 100% zekerheid in de praktijk. Daarom is het van belang om tijdens de uitvoering van het programma de vinger aan de pols te houden, zodat we op tijd kunnen bijsturen indien de effecten van de voorgenomen maatregelen onverhoopt onvoldoende blijken te zijn. Door op tijd bij te sturen wanneer dit nodig is, kunnen we waarborgen dat uiteindelijk toch de doelen behaald worden.

Naast het vastleggen van de uitvoering van de maatregelen is het ook van belang om de voortgang te monitoren. Wat betreft de totale provinciale ammoniakemissies willen we een reductiepad vaststellen voor de komende jaren. Het reductiepad wordt gevormd door een rechte lijn te trekken tussen de totale emissies in 2019 en het beoogde doel voor 2035. Tot eind 2030 zal elk jaar gekeken worden of de totale provinciale emissies afnemen voor een evenredig deel van het einddoel wat geldt in 2035. Mocht eind 2030 blijken dat de trend te ver afwijkt van het gestelde reductiepad, dan zal er een besluit genomen worden over een normerend borgingsinstrument dat per 2035 zal gaan gelden. Ook dit borgingsinstrument zullen we gaan vastleggen in de provinciale omgevingsverordening. Indien wij besluiten dat een normerend borgingsinstrument gaat gelden vanaf 2035, is vanaf dat moment ook monitoring op bedrijfsniveau nodig om te toetsen of bedrijven voldoen of gaan voldoen aan de normering die in 2035 in gaat. Hiermee zorgen we wij en de ondernemers zelf weten of zij op goede weg zijn.

In het uitvoeringsprogramma werken we het monitoringsinstrument uit, waarmee we de komende jaren gaan monitoren hoe de trend in totale provinciale ammoniakemissie verloopt ten opzichte van het reductiepad. Hiervoor onderzoeken we het gebruik van de beschikbare RVO-data, voortgang op KPI-doelsturing, vergunningendata en de bestaande (landelijke) monitoringprogramma's zoals AERIUS Monitor.

Binnen de strategie is gekozen voor extra gebiedsgerichte stikstofreductie door middel van een gestaffeld zonemodel (spoor 4) rondom de drie zwaar overbelaste gebieden. In het uitvoeringsprogramma werken we ook uit hoe we het monitoringsinstrument hierop inrichten. Te denken valt aan gebiedsplafonds in vergelijking met de totale provinciale emissies.

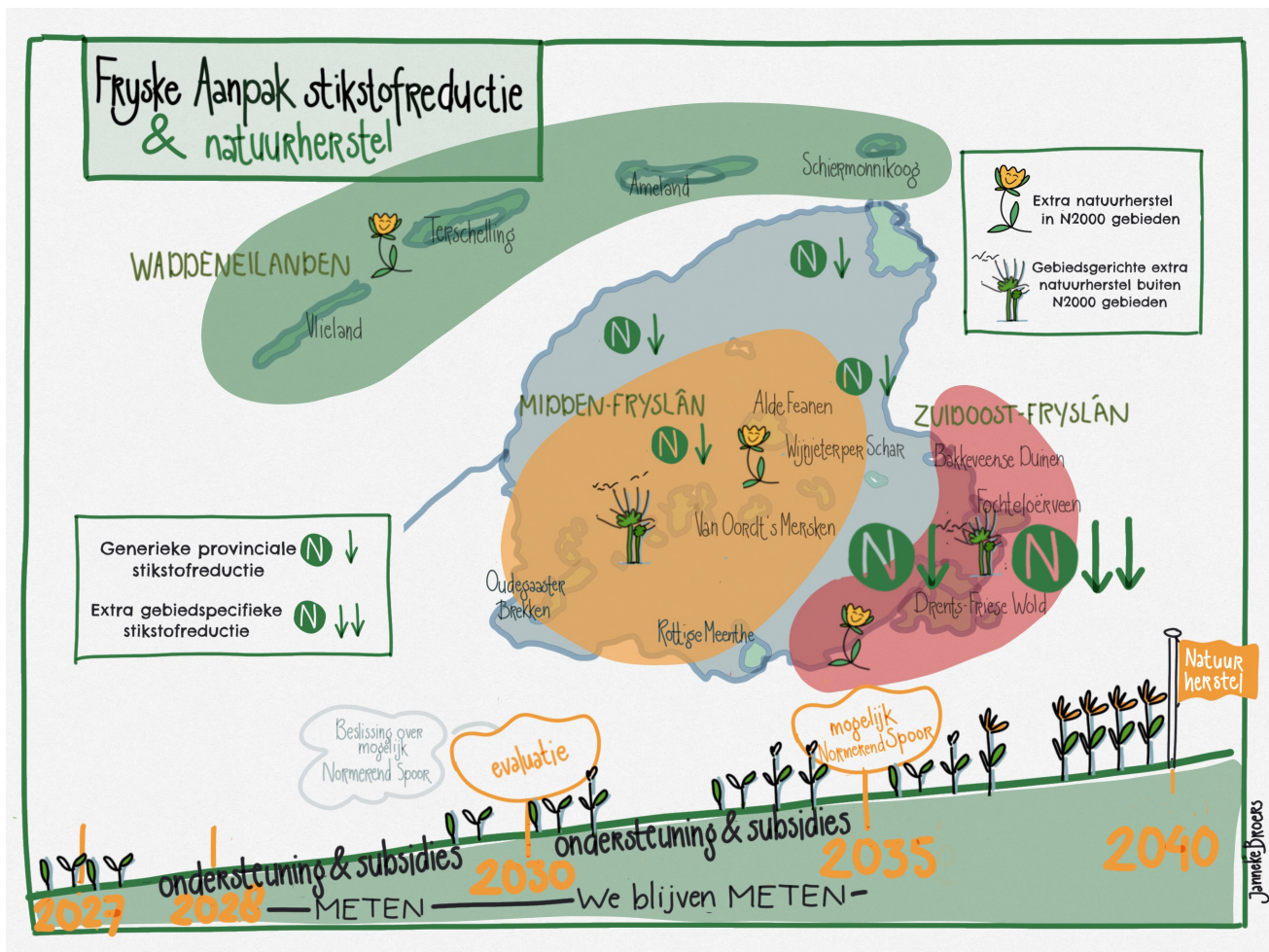
Voor de natuurkwaliteit maken we gebruik van natuurdoelanalyses (NDA's) en de reguliere bestaande vormen van natuurmonitoring zoals vegetatie- en florakarteringen en faunatellingen.

7. Fasering en organisatie van de uitvoering

Fasering van onze aanpak

Om de vergunningverlening van het slot te krijgen is een geborgd maatregelen pakket nodig. In 2035 willen wij de zekerheid hebben dat onze aanpak tot resultaten leidt. Dit is kort dag wat betekent dat wij ons de komende jaren maximaal moeten inspannen om tot een pakket te komen die leidt naar een geborgde stikstofreductie en natuurherstel. Om dit mogelijk te maken hanteren we het volgende tijdspad.

Het tijdspad naar uitvoering en borging



Van 2026 tot en met 2035 werken wij hard aan de uitvoering van de Friese aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel. De uitvoering kent diverse fasen.

2027 – 2030 **Maximale inzet op vrijwillig spoor**

2030 **Belangrijke tussenevaluatie, waar staan we**

2035 **Borging van benodigde Stikstofreductie en Natuurherstel**

Van plan naar uitvoering

Deze Friese aanpak kent drie verschillende fasen waarin de uitvoering uiteindelijk vormgegeven wordt.

Fase 1: vastleggen van de uitgangspunten

Deze uitgangspunten zijn de kaders van de aanpak en moeten leiden tot een goed uitvoeringsprogramma. Vigerend beleid, nieuwe beleidsuitgangspunten en autonome ontwikkelingen binnen natuur, landbouw en stikstof worden gekoppeld aan een geborgde uitvoering.

Organisatie

In fase 1 werken wij aan het uitvoeringsplan. Om de uitwerking naar fase 2 mogelijk te maken zal het bestaande programmteam moeten worden opgeschaald. De personele inzet zal hiervoor moeten worden uitgebreid, € 2,98 mln. voor 2 jaar (€1,05 mln. voor 2026, € 1,93 mln. voor 2027). Daarnaast zal externe expertise/deskundigheid nodig zijn, naar schatting van € 200.000 per jaar. Dit vraagt voor 2026 en 2027 in totaliteit € 3,38 mln. Dit is exclusief de benodigde inzet van subsidies.

Besluitvorming: eind 2e of begin 3e kwartaal 2026

Fase 2: vertaling van het plan naar een uitvoeringsprogramma

Deze uitgangspunten worden door specialisten vertaald in uitvoering. Ook zal participatie een belangrijk onderdeel van deze fase zijn. Uiteindelijk moet het leiden tot een programma afgestemd op de specifieke problematiek in de diverse gebieden om vergunningverlening daar weer mogelijk te maken. Het borgen van de maatregelen is hierin een belangrijke bouwsteen. In deze fase onderzoeken wat nodig is voor extra natuurherstel en maatregelen rondom de Natura 2000-gebieden en hoe dit uitgevoerd kan worden. Tevens zal een start gemaakt worden met de GGA om samen met de 3 gebieden in Zuidoost-Fryslân hoe de stikstofreductie en natuurherstel opgave gerealiseerd kan worden. We wachten niet tot 2028 met uitvoering. Dat wat kan daar starten wij al in 2027 mee. In de fase 2 is een concretisering van de maatregelen en de vormgeving van de borging en monitoring belangrijk. Het moet duidelijk worden wat in de gebieden en voor de individuele ondernemers nodig is om te voldoen aan het additionaliteitsvereiste.

Daarnaast gaan we door met de lopende programma's, zoals het maatregelenpakket Landelijk Gebied en het natuurprogramma fase 1 en 2 die tevens een bijdrage leveren aan de stikstofreductie en het natuurherstel.

Organisatie

De inzet van mensen en middelen is mede afhankelijk van de keuzes, die in fase 1 worden gemaakt. Het programmteam zal moeten worden opgeschaald naar een uitvoeringsorganisatie die meerjarig uitvoering aan het programma zal moeten geven. Daarnaast zullen er middelen vrij moeten worden gemaakt om de verschillende

sectoren te ondersteunen om de emissiereductie doelstellingen en extra natuurherstel te realiseren. Een deel van deze middelen is al geborgd in de bestaande programma's natuur en maatregelenpakket landelijk gebied. Deze middelen zijn echter niet 1-op-1 gekoppeld aan de doelstellingen in dit uitvoeringsplan en ook niet toereikend voor het gevraagde extra natuurherstel en de stikstofreductie. In de handreiking aan het Rijk (bouwstenen natuur en landbouw) worden extra middelen gevraagd. In het nieuwe regeerakkoord (2026) is € 20 miljard voor de stikstofopgave opgenomen.

Besluitvorming: december 2027

Fase 3: uitvoering van een meerjarig uitvoeringsprogramma

Hierbij zetten we diverse instrumenten in. Dat zijn onder andere een gebiedsgerichte aanpak, participatie, ondersteuning in de te nemen maatregelen en instrumenten, monitoring en sturing op het vastgelegde viersporenbeleid.

Organisatie

In fase 3 is sprake van uitvoering van het programma. Bij 9 gebieden zal er sprake zijn van het toevoegen van (een) extra opgave(n) aan een lopend gebiedsproces. Bij de drie gebieden in Zuidoost-Fryslân zal er sprake zijn van een breed integraal gebiedsproces waar meerdere opgaven samen komen. Op basis van de keuzes in fase 2, de mate van participatie en de gevraagde ondersteuning vanuit de gebieden, zullen de middelen voor de uitvoering van deze fase inzichtelijk worden gemaakt. Er zal dan ook zicht komen hoe lang het programma dient te lopen.

Wat doen wij al in het landelijk gebied

Vanuit de eerder toegekende middelen zetten wij onze inspanning vanuit het Programma Natuur fase 1 en fase 2 in onze natuurgebieden voort. Daarnaast werken we vanuit het pakket maatregel Landelijk Gebied aan diverse projecten in het landelijk gebied. Beide programma's dragen bij aan de opgave om vergunningverlening weer mogelijk te maken. In totaliteit hebben wij in deze programma's nu € 180 mln. beschikbaar. Daarmee zetten we een forse stap. Op korte termijn zijn deze middelen voldoende om de uitvoering te continueren, echter we weten dat dit niet voldoende zal zijn om het extra natuurherstel en de stikstofreductie mogelijk te maken. Met de vertaling van het uitvoeringsplan naar een uitvoeringsprogramma zal zicht komen op de middelen die nodig zijn om het programma daadwerkelijk in uitvoering te kunnen nemen.

Maatregelenpakket	Soort maatregel	Bedrag x miljoen euro
Pakket Natuur	Bomen- en bosuitbreiding binnen en buiten NNN, bosrevitalisering, uitbreiding en revitalisering van landschapselementen, uitbreiding agroforestry en voedselbossen.	13,40
Pakket Natuur	Kennisontwikkeling onder andere onderzoeken naar ecologie van soorten, bodem-onderzoeken, vegetatiekarteringen.	3,60
Pakket Natuur	Weidevogels Maatregelen gericht op het 'Aanvalsplan Grutto': subsidies voor duurzaam behoud weidevogelgrasland en optimalisatie weidevogelbiotoop.	23,50
Pakket Natuur	Directe Uitvoeringskosten	2,40
	Totaal	42,90

Maatregelpakket	Soort maatregel	Bedrag x miljoen euro
Pakket Water & Bodem	Opstellen gebiedsplannen Het opstellen van gebiedsplannen voor 6-7 gebieden in Fryslân met als focus handelingsperspectief voor de verbetering van waterkwaliteit en kwantiteit. Geen uitvoeringsgeld	€ 0,45

Maatregelpakket	Soort maatregel	Bedrag x miljoen euro
Pakket Klimaat Veenweide	Maatregelen gericht op Aldeboarn-De Deelen, Akkrumer Goedland, Hegewarren en Idzega; vier gebiedsprocessen in het Friese Veenweideprogramma. De verdeling van het budget over de gebieden wordt uitgewerkt, we zetten met elkaar in op optimaal doelbereik door de inzet van onderstaande maatregelen.	
Pakket Klimaat Veenweide	Vernatting Veenbodems	€ 20,80
	Aanvullende vernatting tot greppelpasdras	€ 4,50
	Functieverandering van landbouw naar natuur	€ 7,30
	Optimalisatie weidevogelbiotoop	
	Organiseren integraal gebiedsproces	€ 7,80
	Totaal	€ 46,60

Maatregelpakket	Soort maatregel	Bedrag x miljoen euro
Pakket Landbouw-Sociaal Economisch	KPI/doelsturing. Met KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) wordt gestuurd op onder andere stikstofreductie, waterkwaliteit en verduurzaming. Akkerbouwers en melkveehouders kiezen zelf maatregelen en ontvangen beloningen op basis van meetbare prestaties.	€ 27,80
Pakket Landbouw-Sociaal Economisch	Laaghangend fruit: Investeringsregeling Reductie Stikstofemissie. Deze investeringsregeling richt zich op het snel en kosten-effectief realiseren van stikstofreductie door eenvoudige maatregelen, zoals aanpassingen.	€ 33,80
Pakket Landbouw-Sociaal Economisch	Hooghangend fruit: gebiedsgericht versnellen Op circa vijftig melkveehouderijen in Zuidoost-Fryslân, aangesloten bij twee initiatieven, zet de provincie in op de zogenaamde Friese Drieslag.	€ 24,80
Pakket Landbouw-Sociaal Economisch	Monitoring en evaluatie zorgen voor inzicht in de voortgang en effectiviteit van maatregelen, met als doel bijsturing en het behalen van beleidsdoelen.	€ 3,50
	Totaal	€ 89,90

De huidige programma's zullen in lijn worden gebracht met de uitgangspunten in dit Uitvoeringsplan, zodat ze direct een bijdrage kunnen leveren aan de emissiereductie en natuurherstel opgave waar wij voor staan.

In fase 2, de vertaling van het uitvoeringsplan naar een uitvoeringsprogramma zullen de middelen voor de uitvoering worden bepaald. Wij rekenen erop dat het Rijk voor fase 2 en 3 middelen beschikbaar stelt.

8. Communicatie

In dit hoofdstuk geven we een doorkijk op de (strategische) communicatieaanpak om samen met overheden, sectoren, bedrijven, organisaties en gebieden tot de Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel te komen en hier gezamenlijk uitvoering aan te geven.

Inzetten op samenwerking en participatie

Gedeputeerde Staten zetten in op dialoog en participatie met/door alle partners en stakeholders. Dit vraagt het inrichten van een proces waarin alle partners en stakeholders samenwerken, kennis, wensen en ideeën uitwisselen en besluitvorming voorbereiden. Samen de schouders eronder, zodat geborgd natuurherstel op gang komt en natuurvergunningverlening weer mogelijk wordt.

Zeven thematafels zijn de eerste stap in dialoog en participatie

Via zeven thematafels zijn in de week van 16 februari 2026 partners en sectoren in een eerste informatieronde geïnformeerd over het traject van De Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel. De gedeputeerden Abel Kooistra en Matthijs De Vries hebben via alle thematafels de oproep gedaan om niet eenmalig maar structureel in dialoog te blijven en samen te werken. Deze oproep is positief ontvangen. De uitwerking hiervan krijgt in 2026 concreet vorm.

De zeven thematafels zijn:

- Industrie en energie
- Logistiek, mobiliteit & Wonen
- Milieu & natuur
- Overheidspartners
- Externe deskundigen
- Landbouw
- Gebiedsinitiatieven

De Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) is in de week van de thematafels geïnformeerd en om advies gevraagd.

Communicatieaanpak

Tot 2035 inzetten op participatie en vrijwilligheid, daarna indien nodig normerend

De provincie neemt de regie op wat Fryslân zelf kan en moet doen en wacht niet op Den Haag. De provincie is proactief en verbindt 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 daarbij uitgangspunten.

De provincie heeft de bevoegdheid om natuur- en stikstofdoelen te realiseren (de wat-vraag). Hoe dit wordt gedaan vraagt wat GS betreft een brede Friese aanpak. Via een participatief proces (onder andere via thematafels) met alle partners en stakeholders worden integrale oplossingen en concrete aanpak in beeld gebracht en door wie en hoe dit uitgevoerd wordt (hoe-vraag). Hierbij wordt in ieder geval tot 2035 ingezet op een vrijwillig spoor met ruimte voor sectoren/bedrijven/ondernemers om zelf oplossingen voor te bereiden en in de praktijk te brengen en resultaten te boeken (doelsturing).

Daarnaast wordt ingezet op provinciebrede (generieke) en extra stikstofmaatregelen in/ om natuurgebieden om stikstofuitstoot naar beneden te brengen en natuurherstel te borgen. Via monitoring worden effecten en resultaten gemeten.

De provincie wil ruimhartig bijdragen via bestuurlijke processen en ambtelijke ondersteuning (kennis, middelen, mensen). Om het vrijwillige spoor zo snel mogelijk succesvol te maken wordt voor de periode tot 2030 maximaal ingezet op het beschikbaar stellen van subsidieregelingen en maatregelpakketten. Waar mogelijk worden kansen dus direct benut en maatregelen uitgevoerd. Waar mogelijk dus direct aan de slag, passend binnen een geborgd pakket aan maatregelen en afspraken. Met deze aanpak wordt het vrijwillige spoor direct ondersteund en maximaal gestimuleerd. Van alle overheden, sectoren, bedrijven, ondernemers en organisaties is een actieve houding en bijdrage nodig om samen en gericht aan oplossingen en resultaten te werken.

En uiteraard blijft de provincie zich voor PAS-melders en interimers actief inzetten. Zij zijn buiten hun eigen schuld om in de problemen gekomen en verdienen als eerste een oplossing

Drie fases tot aan 2030

Fase 1 t/m zomerperiode 2026; focus op 'Wat-vraag' (wat zijn de kaders?)

De provincie stelt als bevoegd gezag vanuit haar rol en taken de 'Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel' vast. Hierin liggen de kaders vast wat er op provinciaal niveau aan stikstofreductie en natuurherstel moet gebeuren en wie hierbij nodig zijn. In deze fase wordt ook de landelijke stikstofaanpak verankerd. Fase 1 kenmerkt zich door de volgende stappen:

- Thematafels zeven sectoren; GS halen kansen, wensen en bedenkingen op (16-20 februari 2026);
- GS stellen concept Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel en resultaten thematafels vast (3 maart 2026);
- Voorleggen concept Friese Aanpak aan PS. (15 april 2026). GS verwerken inbreng PS in definitieve versie van Friese Aanpak;
- PS Stellen de Friese Aanpak in zomerperiode 2026 vast.

Fase 2 van september 2026-eind 2027; focus op de 'Hoe-vraag' (hoe wordt de Friese Aanpak van ons allemaal?)

In deze fase ligt de focus van de communicatie op de hoe-vraag. Hoe wordt de Friese aanpak van ons allemaal en hoe geven we er gezamenlijk en geborgde invulling en uitvoering aan? De provincie ziet hierbij participatie en integrale samenwerking als sleutels tot succes. Om tot haalbare en gedragen programmadoelstellingen te komen krijgt deze fase wat de provincie betreft dus vorm en inhoud vanuit een proces met alle betrokken partners en stakeholders. Dit vraagt een gezamenlijke inspanning en is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid..

PS. Een gebiedsgerichte/programmatische aanpak lijkt hierop aan te sluiten. In zo'n aanpak wordt aangesloten op - en gebruik gemaakt van - de al aanwezige gebiedsgerichte samenwerkingsstructuren en integrale opgaven.

Fase 3 vanaf 2028 t/m 2030; uitvoeringsfase

In deze fase geven overheden, partners, sectoren, bedrijven en organisaties gezamenlijk en integraal uitvoering aan de Friese Aanpak Stikstofreductie en Natuurherstel. De communicatieaanpak in deze fase krijgt later concreet vorm.

Friese aanpak stikstofreductie en natuurherstel