

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Nadere duiding maatregelen SANE

Geachte Statenleden,

Het levendige en intense debat rond het SANE-voorstel maakt duidelijk dat dit een belangrijk onderwerp is voor alle partijen binnen Zuid-Holland. Dat is duidelijk geworden tijdens de hoorzitting van 16 april jl. en tijdens het intensieve debat dat we in de Commissie Landelijk Gebied met elkaar hebben gevoerd op 28 mei jl. Allereerst willen wij u hartelijk bedanken voor uw betrokkenheid en voor uw vragen en suggesties om het SANE-voorstel te verhelderen en te verbeteren. Met deze brief willen GS het SANE-voorstel nader toelichten en de vragen die tijdens de Commissiebespreking zijn gesteld beantwoorden. Hiermee komen we tegemoet aan de toezegging die tijdens de Commissievergadering hierover is gedaan (LG/T2025.011).

De Provincie Zuid-Holland wil haar verantwoordelijkheden nemen en zet met deze verkenning van maatregelen een stap vooruit. Met de val van het Kabinet dreigt weliswaar opnieuw vertraging, maar niets doen is geen optie.

Om een beeld te geven van de huidige situatie hebben we enkele cijfers ter onderbouwing. In 2024 zijn er nog 37 natuurvergunningen afgegeven en in 2025 tot nu toe slechts 3 natuurvergunningen betreffende stikstof. Er liggen nu 68 aanvragen op de plank en alle sectoren worden geraakt. 2/3 van deze vergunningaanvragen zijn van de landbouw. Voor een kleine 2000 woningen ligt de vergunningaanvraag stil. En dan zijn er nog 16 bedrijven die willen verduurzamen en nu niet verder kunnen. Naar verwachting is dit nog maar het topje van de ijsberg want we hebben geen goed beeld van welke aanvragen onder de huidige omstandigheden helemaal niet worden ingediend.

De discussie rondom stikstofreductie lijkt tegenstellingen te versterken: boeren tegenover industrie, natuur tegenover economie, haven tegenover weiland. Maar in werkelijkheid hebben we elkaar allemaal nodig. Boeren voor voedsel en landschapsbeheer, natuur voor gezondheid, haven en industrie voor economie, infrastructuur en voor bereikbaarheid. Samen komen we verder. Met onze aanpak beogen we dat alle sectoren naar vermogen bijdragen aan de oplossing van het probleem. Daarom nodigen we vertegenwoordigers van alle sectoren uit om bij te dragen aan de verdere verkenning en uitwerking van deze maatregelen.

Eerste stap – verdere uitwerking nodig

Het SANE-voorstel is een eerste stap. Het is een onderzoek waarvan de uitkomsten input zijn voor de gebiedsprocessen. Na dit onderzoek kunnen we beargumenteerd aangeven in welke mate de maatregelen wel of niet gaan werken. Daarbij koppelen we terug wat de partners via participatie, waaronder gebiedsprocessen, hierover inbrengen. Op basis hiervan zullen wij een voorstel aan Provinciale Staten ter besluitvorming voorleggen. Het betreft hier dus nog geen onomkeerbare maatregelen nu die momenteel niet geborgd zijn in bestaande regelingen en beleid. Daarbij moet wel aangegeven worden dat we als provincie voor ongeveer 90% afhankelijk zijn van het Rijk om van het slot te komen en we het Rijk ook nodig hebben om de provinciale plannen uit te kunnen voeren. Bestaande wet- en regelgeving op Europees, Rijks- en provinciaal niveau blijft bij de uitwerking van ons voorstel het uitgangspunt. Bij de nadere uitwerking zullen we uiteraard rekening houden met de politieke ontwikkelingen/actualiteit. Ook in de gesprekken met het Rijk en met de aankomende verkiezingen is goede onderbouwing des te belangrijker geworden.

Samenhang SANE, gebiedsprocessen ZH-PLG en Herziening omgevingsbeleid 2025

We hechten veel waarde aan de gebiedsprocessen, waarin we samen met betrokken partijen werken aan doelen op het gebied van natuur, water, stikstof en klimaat. Net zoals we belang hechten aan de relatie met alle bestuurlijke en maatschappelijke partners. Het debat rond SANE maakt duidelijk dat we scherp moeten zijn op onze rol als provincie én op de rol die andere overheden en maatschappelijke partners hebben en spelen. Dat betekent dat in de uitwerking van de onderzoeken we ook ruimte geven aan dat wat voor de gebiedsprocessen belangrijk is. Daar waar we bijvoorbeeld in de tekst van SANE spreken over opgaven per bedrijf bedoelen we dat we ook kijken naar de mogelijkheden om dat te vertalen naar opgaven per gebied. Dat betekent dat we in onze onderzoeken bijvoorbeeld óók zullen kijken naar de betekenis van streefgetallen en normering per gebied. Op die wijze kunnen gebieden gebruik maken van de diversiteit tussen bedrijven binnen hun gebied. Daarom betrekken we zoveel als mogelijk onze partners bij het uitwerken van de maatregelen en voorstellen. Dat geeft handelingsperspectief voor de gebieden én de provincie. De uitkomsten van de uitwerking van de voorstellen uit SANE zullen voor een groot deel ook landen in de gebiedsprocessen, die natuurlijk door blijven gaan. Er is al veel werk verzet in de gebieden en de resultaten daarvan zijn belangrijk om de doelen te behalen. In de brief 'Samenhang SANE, ZH-PLG en de Herziening omgevingsbeleid 2025' (PZH-2025-874484254) die u tegelijk met deze brief ontvangt staat een uitgebreidere weergave van de samenhang van de trajecten.

Alle sectoren leveren een evenredige bijdrage

Een belangrijk uitgangspunt van de aanpak is dat alle sectoren een evenredige bijdrage leveren. Het emissieplafond ammoniak, dat we ook verkennen om gebiedsgericht in te zetten, en natuurlijke stoppers betreft de landbouw. Bij overgangszones wordt niet alleen gezocht naar mogelijkheden voor het reduceren van ammoniakemissies (bij de stikstofgevoelige gebieden), maar vooral ook naar het verminderen van andere drukfactoren (zoals recreatie, waterkwantiteit en –kwaliteit en invasieve exoten) ten behoeve van natuurherstel bij alle Natura 2000-gebieden. Op basis van stikstof komen maar enkele Natura 2000 in beeld. De uitkomst van het onderzoek draagt eraan bij om overgangszones slechts in te zetten waar dat effectief is. Overgangszones kunnen verschillen qua maatregelen en vorm. Overgangszones kunnen ook stedelijk gebied raken. We kijken ook naar andere sectoren, omdat we vinden dat de lasten eerlijk verdeeld moeten worden.

Sommige maatregelen moeten echter landelijk genomen worden om effectief te kunnen zijn (zoals woningbouw of mobiliteit). Andere maatregelen liggen op gemeentelijk niveau (zoals 0-emissie zones voor mobiliteit). Vanuit onze provinciale rol hebben we gekeken naar die maatregelen die op korte termijn tot ammoniakreductie leiden en noodzakelijk zijn om voldoende effect te sorteren. Het heeft nog steeds onze voorkeur dat het rijk het voortouw neemt voor generieke ammoniakemissiereductie. De provincie moet vooral kijken wat gebiedsgericht nodig is. We willen dat Zuid-Holland van het slot gaat en verkennen in hoeverre we daaraan kunnen bijdragen.

Onderzoek mogelijkheden scheiden NH3-NOx

Tijdens de technische sessie over het SANE-voorstel en de bespreking ervan in de commissie landelijk gebied van 28 mei jl. zijn veel vragen gesteld over onze inzet om het Rijk te vragen de scheiding van stikstofoxiden (NOx) en ammoniak (NH3) te onderzoeken. We verwachten dat bij een goede uitwerking een goed geborgde scheiding veel mogelijkheden geeft. Het biedt de industrie, gegeven de geborgde reductie trends van de afgelopen jaren, mogelijk een uitweg om vergunningverlening los te trekken. Voor de landbouw betekent het dat uitkoop door industrie en bedrijven als bijvoorbeeld Schiphol waarschijnlijk niet meer aan de orde zal zijn. We willen verkennen welke stappen we hierin zelf kunnen zetten en wat het rijk daarin kan betekenen.

Meetcorrectie / ammoniak uit zee

Recent onderzoek lijkt aan te tonen dat de werkelijke stikstofdepositie van ammoniak uit zee minder groot is dan berekend. De toegepaste meetcorrectie in het rekenmodel lijkt daardoor niet toereikend om de werkelijke situatie te benaderen. Naar het verschil tussen de daadwerkelijke depositie in de duingebieden en de via modellen berekende hoeveelheid neerslag, wordt door het Rijk nog nader onderzoek gedaan op basis van toegevoegde meetpunten. Indien de resultaten van dit onderzoek, uitgevoerd door het RIVM, onvoldoende helderheid bieden over de ontstane situatie, dan overwegen GS om bij het rijk te pleiten voor aanvullend onderzoek door een andere instantie. Over het laatste rapport van het RIVM over de meetcorrectie bent u recent geïnformeerd via de GS-brief 'Ammoniak uit zee' (PZH-2025-871517655).

Geen taken zonder knaken

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben met het SANE-voorstel een stap naar voren gedaan. De nood is hoog en wij vinden dat dit vanuit een diep plichtsbesef voor inwoners, bedrijven en instellingen onze verantwoordelijkheid is. Er zijn echter wel beperkingen aan wat de provincie kan. Duidelijk mag zijn dat eventuele maatregelen die volgen uit ons onderzoek naar mogelijkheden moeten worden voorzien van voldoende compensatie om perspectief te bieden. Niet voor niets hebben we in onze vragen aan het Rijk aangegeven dat we extra geld nodig hebben; de vraag om middelen zit in de SANE-aanpak verwerkt. GS zijn daarnaast voornemens om bestaande middelen te heralloceren om een begin te maken met de aanpak, daar waar de mogelijkheden zich voordoen en Provinciale Staten daarmee instemt.

Pleiten voor en ondersteunen van andere initiatieven

Zoals in SANE gesteld is de provincie voor het overgrote deel afhankelijk van wet- en regelgeving op landelijk niveau en rijksfinanciering. En ook andere terreinen heeft de provincie geen bevoegdheden om zaken (dwingend) te bewerkstelligen, zoals bijvoorbeeld de internationale zeescheepvaart. Maar

vanzelfsprekend houden we scherp in de gaten waar we initiatieven kunnen ondersteunen en mede pleitbezorger kunnen zijn voor maatregelen die bijdragen aan het verminderen van de stikstofemissie. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het bevorderen van walstroom in de haven, het realiseren van zgn. 'zeestekkers' (elektrische aansluitingen voor schepen bij de wachtplaatsen op zee voor de haven) en emissieloos bouwen.

Hieronder geven we een toelichting per maatregel.

Nadere duiding van de maatregelen

Tijdens de Commissie Landelijk Gebied op 28 mei jl. zijn er meerdere verduidelijkende vragen gesteld over de maatregelen uit SANE. Hieronder lichten we de maatregelen verder toe. Zoals toegezegd voegen we ook een overzicht van maatregelen bij die we niet in het SANE-voorstel hebben opgenomen (zie bijlage).

1. Bedrijfsgerichte doelsturing via ammoniakplafonds

De uitkomsten van het onderzoek naar een ammoniakplafond beoogt in een daarop volgend voorstel om (on)mogelijkheden inzichtelijk te maken. Deze systematiek van doelsturing biedt ruimte voor maatwerk en is bedoeld om zoveel mogelijk keuzevrijheid aan individuele ondernemers te laten hoe ze deze doelen willen bereiken. We willen hierbij ook ruimte bieden voor mogelijkheden die innovatie biedt. Daarnaast willen we, naast een bedrijfsgerichte aanpak, ook onderzoeken hoe we ruimte kunnen bieden aan een gebiedsgerichte aanpak door middel van een gebiedsplafond. We bekijken of en onder welke voorwaarden een emissieplafond op gebiedsniveau mogelijk zou zijn. Dit biedt mogelijkheden om binnen het gebied zoveel mogelijk rekening te houden met gebiedsspecifieke wensen. Dat geeft de gebieden (met name ook de veenweiden) de ruimte op de opgave rond stikstofreductie in het geheel van het gebied te optimaliseren met andere opgaven (m.n. de reductie van de emissie van broeikasgassen). Voor GS is een belangrijke randvoorwaarde voor deze maatregel dat de te nemen maatregelen en de systematiek voldoende juridisch zijn geborgd. Zonder juridische borging draagt het niet bij aan het weer kunnen vergunnen. Zoals hierboven ook al aangegeven moet er daarnaast ook voldoende geld beschikbaar zijn voor veehouders om aan het emissieplafond te kunnen voldoen.

Op dit moment wordt in Zuid-Holland al gewerkt aan een borgingssystematiek, onder meer via het [Fieldlab Groene Hart](#) en een afrekenbare stoffenbalans op bedrijfs- en gebiedsniveau. Tegelijkertijd faciliteert de provincie de inzet van technische innovaties, onder andere via een nieuwe subsidieregeling landbouw. Denk aan maatregelen als stalaanpassingen, stikstofkrakers of het plaatsen van een koeientoilet. Voor 2025 is hiervoor 2,5 miljoen euro beschikbaar. Ook voor het opstellen van bedrijfsontwikkelpannen en de aanschaf van meetsystemen voor ammoniakemissies stelt de provincie geld beschikbaar. Hiermee stimuleren we ook dat innovaties een plek krijgen binnen de uitwerking van deze maatregel. Daarnaast zetten we vol in op de lobby om ervoor te zorgen dat innovaties sneller juridisch geborgd worden en mee kunnen worden genomen in de vergunningverlening. Hier hebben we het Rijk hard voor nodig.

2. Overgangszones nabij Natura 2000-gebieden

Overgangszones zijn bedoeld om uitsluitend te worden ingezet rond Natura2000-gebieden waar dat noodzakelijk en nuttig is. Van overgangszones rond overige delen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is geen sprake. Ter verduidelijking: alle Natura2000-gebieden maken onderdeel uit van het NNN, maar niet alle NNN-gebieden zijn Natura2000. Overgangszones zijn geen doel op zich, maar kunnen een effectief hulpmiddel zijn om drukfactoren te verminderen en daarmee natuurherstel in de Natura2000-gebieden te versterken. Van elk Natura2000-gebied is bekend welke drukfactoren er spelen (bijvoorbeeld waterkwaliteit, waterkwantiteit, recreatie, invasieve exoten en in een enkel geval stikstof). In de nadere uitwerking wordt bekeken welke maatregelen rondom de Natura2000-gebieden, passend en effectief zijn voor het verminderen van deze drukfactoren. Daarbij wordt dus ook beoordeeld of overgangszones echt noodzakelijk en nuttig zijn en welke omvang nodig is.

Het uitgangspunt voor overgangszones is om in te zetten op het aanmoedigen van betrokken partijen om maatregelen te treffen, in synergie met de gebiedsprocessen. Dat kan in sommige gevallen betekenen dat een aanpassing van bestaande activiteiten nodig is rondom Natura2000-gebieden en dat het huidige gebruik bijvoorbeeld extensiever moet worden. Toch kan het nodig zijn dat er aanvullende stappen moeten worden gezet als blijkt deze aanpak niet voldoende bijdraagt aan natuurherstel in de Natura2000-gebieden, waarbij het treffen van maatregelen wordt voorgeschreven. In zulke situaties zal er altijd geld nodig zijn in de vorm van subsidiëring of compensatie. De zorgen over de voorgestelde overgangszones, bijvoorbeeld over het eigendomsrecht en de gevolgen voor bestaande vergunningen, zijn bekend. Het eigendomsrecht wordt gerespecteerd en als aanpassingen aan het huidige gebruik nodig zijn, wordt de eigenaar daarvoor ondersteund of gecompenseerd. Bij de verdere uitwerking van de maatregelen per Natura2000-gebied wordt ook onderzocht hoe deze juridisch goed kunnen worden geborgd.

In de Omgevingseffectrapportage (OER) worden voor drie meest voorkomende drukfactoren voor de Natura2000-gebieden in Zuid-Holland (recreatie, waterkwantiteit en invasieve exoten) verschillende alternatieve aanpakken onderzocht. Daarbij wordt ook gekeken naar de effectiviteit van deze alternatieven en hoe deze het best in het omgevingsbeleid kunnen worden vastgelegd. Wat de inzet van maatregelen rondom een Natura2000-gebied precies betekent voor het huidige gebruik, wordt per gebied de komende tijd verder uitgewerkt. Vanuit SANE wordt daarnaast onderzocht voor welke Natura2000 gebieden de drukfactor stikstof het natuurherstel belemmert. Dat is zoals gezegd maar bij een enkel Natura-2000 gebied het geval.

3. Strategisch grondbeleid ten behoeve van verplaatsing en extensivering

Deze maatregel is op provinciaal niveau een belangrijke ondersteunende maatregel bij zowel ecologisch, als economisch doelbereik. In sommige gebieden zijn grondbank en kavelruil al onderdelen van het gebiedsproces. Het strategische grondbeleid van de provincie wil daar niet mee concurreren maar aanvullend zijn. Het zal daarom alleen ingezet worden als instrument dat gebiedsprocessen overstijgt (bijvoorbeeld tussen gebieden) of in die gebieden waar grondbeleid geen onderdeel uitmaakt van het gebiedsproces. Door op strategische posities grond (en in sommige gevallen ook opstallen) te verwerven kan de provincie de stikstofdruk en de impact van andere drukfactoren op Natura2000-gebieden direct of indirect verminderen.

De verwerving door de provincie maakt het mogelijk om deze grond breed in te zetten voor het verplaatsen van bedrijven, het extensiveren van bedrijven of het gebiedsproces te ondersteunen en de verduurzaming van de boeren die blijven te versnellen. Dat kan bijvoorbeeld door bedrijven die overwegen te stoppen omdat er geen opvolging is (natuurlijke stoppers) op te kopen of door provinciale gronden in te zetten voor kavelruil in een gebiedsproces voor de blijvers. In verschillende gebieden wordt hier al actief om gevraagd of aan gewerkt. Waar de provincie zelf nog geen grond bezit, wordt gekeken of vrijwillige verwerving alsnog kan helpen om het gebied verder te brengen. Als de provincie meedoet in een ruilproces, dan is dat gericht op het realiseren van (groen/blauwe) provinciale doelen, zoals landbouw, natuur, waterkwaliteit of een combinatie van deze doelen. Dat doen we in principe samen met de boeren die willen blijven. Voor hen kunnen we gebruikmaken van instrumenten zoals (erf)pacht of ruil van percelen. Voor het extensiveren van het grondgebruik kijken we ook naar de inzet van grondgerelateerde instrumenten, zoals bijvoorbeeld een herwaarderingssubsidie. Daarom wordt op dit moment gewerkt aan een regeling, via BIJ12, waarmee boeren hiervoor kunnen worden gecompenseerd. Deze regeling wordt naar verwachting voor de zomer ter goedkeuring aan de Europese Commissie voorgelegd. Als de Europese Commissie de regeling goedkeurt, kan de regeling ook binnen Zuid-Holland worden ingezet. De provincie zal gericht aankopen om met beperkte financiële middelen maximaal effectief te zijn. We kijken daarbij hoe we gegeven deze beperking de gebiedsprocessen optimaal kunnen ondersteunen.

Tot slot vinden we het belangrijk om oog te houden voor jonge/ blijvende boeren die investeren in een toekomstbestendig bedrijf. In de verdere uitwerking van het grondbeleid en in de Landbouwkoers wordt daar nadrukkelijk aandacht aan besteed.

4. Natuurlijke Stoppers

Met natuurlijke stoppers bedoelen we agrariërs die uit eigen beweging willen stoppen, bijvoorbeeld omdat ze geen opvolging hebben. Dit spoor wordt in samenhang met het strategisch grondbeleid verder uitgewerkt. Naast de nog open te stellen Regeling Provinciale Gebiedsgerichte Beëindiging (Rgpb), heeft de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel inmiddels een nieuwe beëindigingsregeling aangekondigd.

Participatie en dialoog

GS hechten waarde aan een open en transparant proces waarbij de dialoog met alle betrokken partijen actief wordt gevoerd. Bij de totstandkoming van het SANE-voorstel is getracht om in kort tijdsbestek alle relevante stakeholders te informeren en te consulteren over de voorgenomen plannen van GS. Echter, door tijdsdruk is dit in een aantal gevallen onvoldoende gelukt. Zo is het gesprek met de Zuid-Hollandse gemeenten pas later opgestart. Daar hebben we terecht kritiek op ontvangen en die trekken we ons ten zeerste aan. We hebben geprobeerd dat deels te herstellen via informatiesessies waarbij ook input werd opgehaald en ook, buiten deze momenten om, door gesprekken met burgemeesters en wethouders. Daarnaast zijn er nog gesprekken geweest met bezorgde boeren en natuurorganisaties die zich bij ons hebben gemeld.

Bij de uitwerking van de maatregelen zullen we ons extra inspannen om met betrokkenen in gesprek te blijven. Al zijn wij ons bewust dat niet iedereen hiermee wordt bereikt maar de uitnodiging om deel te nemen staat. Het is daarbij goed om te benoemen dat het afgelopen jaar met diverse

stakeholders is gesproken via de gebiedsprocessen van het ZH-PLG in verschillende gebieden. De drukfactoren op Natura2000-gebieden zijn bijvoorbeeld al meegenomen in de ZH-PLG gebiedsprocessen. In de verdere uitwerking van het SANE-voorstel komt meer nadruk te liggen op samenwerking en participatie. Na 11 juni wordt er vervolg gegeven aan het participatietraject. We trekken graag intensiever met betrokken partijen op via gebiedsprocessen en daarbuiten. Wij nemen in ons volgende voorstel, zoals toegezegd, een participatieparagraaf op en zoals gezegd in deze brief zullen we alle inbreng uit het participatietraject onderdeel laten zijn van het voorstel dat we in het laatste kwartaal van dit jaar ter besluitvorming aan PS voorleggen.

Tot slot

Deze brief is bedoeld om de inhoud van de SANE-aanpak nader te duiden en onduidelijkheden weg te nemen. Dat is nodig omdat het voorliggende dossier complex en ingewikkeld is en vooralsnog zal blijven. De problematiek van de vergunningverlening dreigt de onderlinge tegenstellingen te vergroten. Voor de oplossing zijn we echter zeer afhankelijk van elkaar. Wij werken graag in verbinding met u en onze bestuurlijke en maatschappelijke partners aan het brede belang van Zuid-Holland.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

Bijlagen

1. Bijlage bij GS brief aan PS – Nadere duiding van maatregelen SANE