



Vervolguitwerking Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE)

November 2025
Provincie Zuid-Holland

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Voorwoord	3
2. Inleiding	4
3. De kern van de Vervoluitwerking SANE	8
4. Toelichting maatregelsporen	13
Aanpak drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk.....	13
Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij (voorheen 'Emissieplafond')	16
Strategisch Grondbeleid en Natuurlijke Stoppers	18
Aanpak Industrie en mobiliteit (NOx-reductie)	20
5. Participatieparagraaf	22
6. Monitoring SANE	25
7. Financiën	27
8. Beleidsregel stikstofreductieprojecten.....	31
9. SANE: Rijk en provincie	32
10. Doorkijk.....	35

1. Voorwoord

Zuid-Holland moet van het stikstofslet af, daar is iedereen het over eens. Dat is niet makkelijk maar wel noodzakelijk voor onze inwoners, onze ondernemers en bedrijven, onze landbouw, onze PAS-melders en interimers en onze natuur. Met onze sterke economische en wetenschapsclusters zijn we bepalend voor Nederland. Als Zuid-Holland op slot zit, zit Nederland op slot.

Daarom presenteerden we in het voorjaar de eerste versie van onze Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE). Daarin stelden we een aantal maatregelsporen voor om verder uit te werken. Een groot deel van de onderzoeken die moesten worden gedaan hebben de afgelopen maanden vorm gekregen. Met deze vervolgitwerking zetten we een grote stap vooruit.

We zetten stappen om de natuur daar waar mogelijk te herstellen en ondernemers en boeren te ondersteunen bij het maken van de noodzakelijke beweging die we gezamenlijk moeten inzetten. Met alleen maar pijnloze maatregelen, gaan we het niet redden. Daar moeten we duidelijk over zijn. Daarom zijn we stellig over de richting waar we naartoe moeten. Dat geeft duidelijkheid om te boeren, om te ondernemen, en voor ons ondersteuningsbeleid dat we natuurlijk ook ontwikkelen.

Bij een Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie zijn samenwerking en participatie cruciaal. Wat we beogen kunnen we niet alleen vanuit het provinciehuis bereiken. We moeten gezamenlijk met alle maatschappelijke stakeholders aan de slag om Zuid-Holland van het slot te krijgen. De gebiedsprocessen in het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied zijn een belangrijk onderdeel van die samenwerking. De uitwerking van de maatregelen van SANE op basis van de beschikbare onderzoeksresultaten willen we samen doen. Vanaf het begin van SANE spraken we met vele stakeholders en ook in de afgelopen maanden hebben we dat gedaan. De participatie wordt in de komende periode verder geïntensiveerd. Alleen samen kunnen we werken aan oplossingen.

Sinds het begin van SANE hebben we gezegd: het is niet alleen maar de landbouw die moet leveren, elke sector moet zijn steentje bijdragen. Die lijn leest u ook terug in deze vervolgitwerking. We intensiveren de inzet op natuurherstelmaatregelen, we werken aan een verder dalende NOx-lijn van de industrie en we ondersteunen de agrarische sector om de beweging naar minder uitstoot van ammoniak te maken. Daarnaast gaan we als provincie zelf ook actiever aan de slag: we kopen grond aan, ruilen het, bieden het aan voor extensivering, herwaarderen het en dragen zo bij aan gewenst doelbereik in de gebiedsprocessen. Dat doen we op basis van vrijwilligheid.

En ja, het klopt dat we als provincie het stikstofprobleem niet helemaal kunnen oplossen. Wij kunnen vergunningverlening niet garanderen, maar we doen wel wat binnen ons vermogen ligt. Voor 90% van de oplossing staat het Rijk aan de lat. Met de Tweede Kamerverkiezingen in aantocht, is het nu ongewis hoe het Rijksbeleid er de komende jaren uit gaat zien. Máár binnen de ruimte die wij hebben, gaan we onverminderd door of lopen we nog een stap harder om gezamenlijk met onze partners onze 10% voor elkaar te krijgen.

Die inzet leidt ook tot resultaten. We hebben de 'Havenaanpak' samen met onze regionale partners en het Rijk in de steigers gezet. Het Rijk investeert alleen al daarvoor 50 miljoen euro in natuurherstel in onze provincie ten behoeve van vergunningverlening. Dat is een grote kans voor de haven, de kurk waar de nationale economie op drijft. Maar onderschat niet hoe belangrijk dit is voor natuurherstel in heel Zuid-Holland. Het gaat om veel natuurgebieden en de lessen die we hier leren, passen we toe in de hele

provincie. De Havenaanpak sluit daarmee goed aan bij de aanpak van drukfactoren, die we met SANE al hadden ingezet.

Met deze vervolgitwerking zetten we een volgende stap, maar hebben we nog niet alle problemen opgelost. We buigen ons er nu met de maatschappelijke en wetenschappelijke klankbordgroep over en leggen deze vervolgitwerking ter besluitvorming aan Provinciale Staten voor. Ondertussen werken we stug door: we onderzoeken wat er nog onderzocht moet worden, doen voorstellen voor verankering in het Omgevingsbeleid voor wat er verankerd moet worden en werken we verder uit wat er uitgewerkt moet worden.

Dit alles doen we graag samen met u.

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

04-11-2025

2. Inleiding

Als Zuid-Holland op slot zit, zit Nederland op slot. Nu hier de economie, woningbouw en verduurzaming van de industrie en landbouw stil dreigen te vallen heeft dat immense gevolgen voor de toekomstbestendigheid en innovatiekracht van ons land. Het is van het grootste belang dat het Rijk en provincie maatregelen treffen om de natuur te herstellen en Zuid-Holland en Nederland van het slot te halen.

De provincie zette een stap naar voren. Op 11 juni 2025 stemden Provinciale Staten in met het voorstel om de Samenhangende Aanpak Economie en Natuurherstel (SANE) (Statenbesluit 7728) verder uit te werken. Met SANE werken we aan natuurherstel, vermindering van stikstofemissies en het bieden van een helder perspectief voor de landbouw in Zuid-Holland om zo de economische ontwikkeling van Zuid-Holland weer mogelijk te maken. Daarbij geldt dat alleen integrale oplossingen van het Rijk en provincies samen ons van het slot kunnen halen. Deze vervolguiterwerking geeft aan hoe wij ons provinciale aandeel verder kunnen invullen. In de uitwerking op basis van de beschikbare onderzoeken is het echter cruciaal om samen te blijven werken met onze partners.

De insteek en status van SANE en relatie tot het uitgangspuntendocument

SANE is de provinciale sturing op het ontwikkelen van samenhangend beleid met het oog op natuurherstel en het geeft richting aan andere provinciale processen die met elkaar samenhangen. SANE heeft geen eigenstandige juridische status. Met SANE sturen we op inhoudelijke samenhang, werken we aan verschillende maatregelsporen en bepalen we richting voor de korte en middellange termijn. De aanpak ontwikkelt de inzet van verschillende ruimtelijke, juridische en financiële instrumenten. Op dit moment focust SANE zich op de vervolgstappen van de maatregelen:

- Aanpak drukfactoren, waar nuttig en noodzakelijk in overgangszones
- Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij
- Strategisch grondbeleid en natuurlijke stoppers
- Aanpak Industrie en mobiliteit (NOx-reductie)

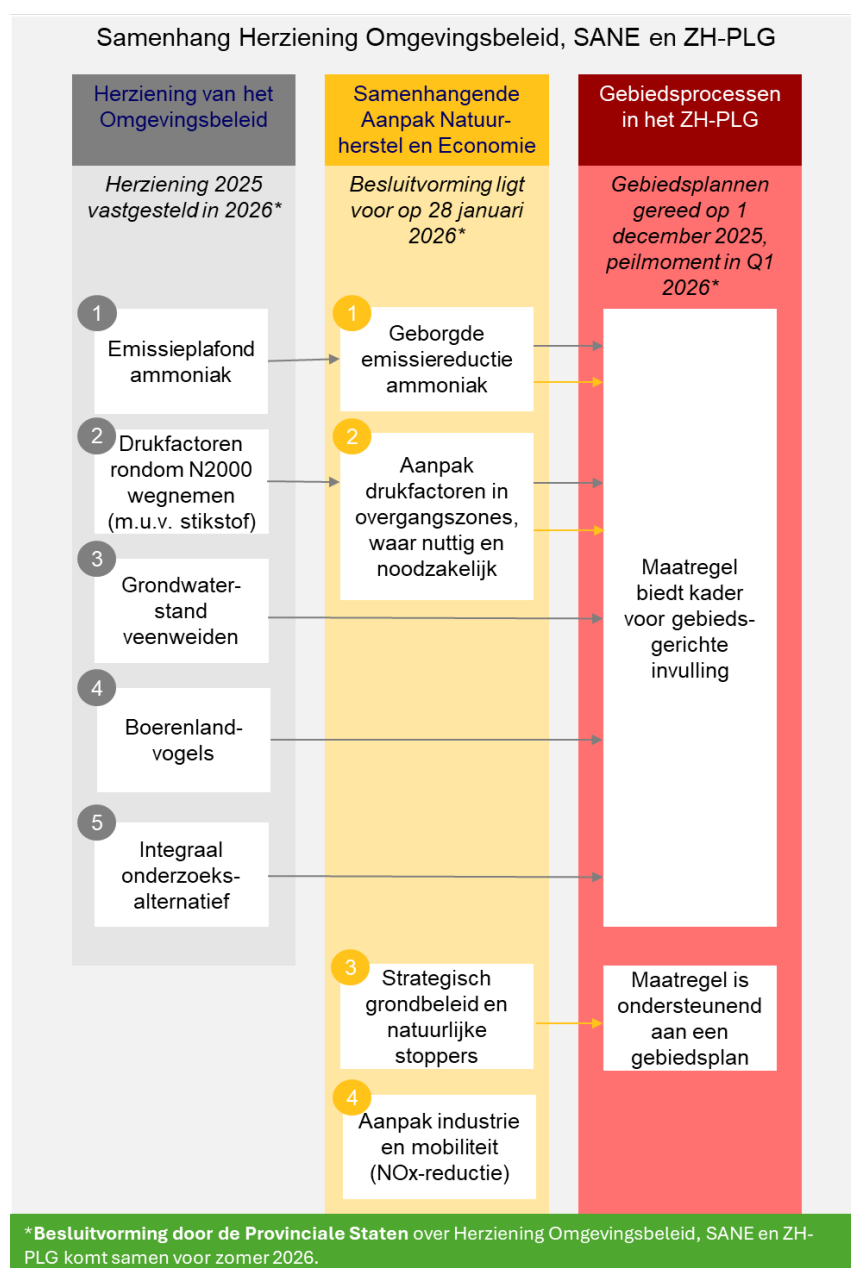
Binnen deze sporen hebben we onderzoek en verkenningen uitgevoerd. Op basis daarvan stellen we in deze vervolguiterwerking de richting voor de korte en middellange termijn voor. We nemen met deze vervolguiterwerking geen *formele* besluiten, maar we sorteren daar wel op voor. Die formele besluitvorming, waar relevant, vindt plaats als onderdeel van een ander proces (zoals de Herziening van het omgevingsbeleid) of als onderdeel van een volgende SANE-behandeling. In hoofdstuk 10 specificeren we hoe het vervolg eruit ziet en waar wanneer welke besluitvorming wordt voorzien.

Omdat er nog geen formele besluitvorming plaatsvindt, alleen richtinggevende instemming wordt gevraagd, passen we het *uitgangspuntendocument* [PZH-2025-881715395] nog niet toe in deze fase. Dat doen we voor een deel van de maatregelen wel de volgende keer: wanneer concrete maatregelen voorliggen ter besluitvorming. De bestuurlijke afweging van de uitgangspunten wordt gemotiveerd zodat Provinciale Staten daar kennis van kunnen nemen. We geven inzicht welke afwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuzes die we voor zullen leggen. Het vaststellen van maatregelen is op onderdelen een Provinciale Staten-bevoegdheid.

Samenhang met het ZH-PLG en Herziening van het omgevingsbeleid

De maatregelen die onder SANE verder worden uitgewerkt raken ook aan de gebiedsprocessen van het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) en aan de Herziening van het omgevingsbeleid. Een

aantal maatregelen moet worden opgenomen in het omgevingsbeleid en daarmee opgenomen worden in een herzieningsronde. Een aantal maatregelen is ondersteunend aan de gebiedsprocessen en kunnen daarin tijdens de implementatie verder vorm krijgen. Onderstaande figuur geeft schematisch de verhouding weer tussen SANE, ZH-PLG en de Herziening van het omgevingsbeleid. Een tweede peilmoment van de gebiedsplannen is voorzien aan het eind van het eerste kwartaal van 2026. Besluitvorming over de Herziening van het omgevingsbeleid 2025 ligt voor in Provinciale Staten in maart 2026. Daarin worden ook de eerste elementen voor maatregelsporen van drukfactoren - met waar nuttig en noodzakelijk overgangszones - en de geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij verwacht. Daarnaast starten we in 2026 een modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw waarin we de relevante elementen vanuit SANE meenemen.



Figuur 1: schematische weergave samenhang SANE, ZH-PLG en herziening omgevingsbeleid.

Verbinding met het Rijk: Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel

Het Rijk heeft twee pakketten gepresenteerd, een Start- en een Vervolgpakket (van 25 april en 16 september respectievelijk). In deze pakketten is geld beschikbaar gesteld voor verschillende maatregelen om de natuur te herstellen en drukfactoren weg te nemen. De aangekondigde maatregelen worden de komende maanden geïmplementeerd. Met SANE sluiten we zo goed mogelijk aan bij de MCEN-pakketten. Tegelijkertijd is er nog veel onduidelijk over het Rijksbeleid, bijvoorbeeld over waar hoeveel geld gaat landen en welke voorwaarden daarbij gelden.

Tot slot

Met dit voorstel zetten we een forse stap naar het concretiseren van de maatregelen. Het voorstel schept duidelijkheid over de voorgestelde kaders, het bijbehorende ondersteunende beleid en een route naar meer economische ontwikkeling voor de provincie Zuid-Holland. Met deze uitwerking is SANE nog niet af. De maatregelen die we voorstellen zijn na instemming niet meteen effectief. Het is een traject van de lange adem. Maar we staan in de startblokken om op korte termijn met de implementatie te beginnen. De komende maanden blijven we onverstoord doorwerken om, in gesprek met onze partners, de resultaten te behalen die we nodig hebben.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 geven we de vervolgstap van SANE kernachtig weer, hoofdstuk 4 geeft vervolgens een toelichting op de vier maatregelsporen. Hoofdstuk 5 is de participatieparagraaf en in hoofdstuk 6 betreft de monitoring van SANE. Hoofdstuk 7 bevat de financiële indicatie en hoofdstuk 8 een toelichting op een nieuwe beleidsregel stikstofreductieprojecten. In hoofdstuk 9 richten we ons op het Rijk, om vervolgens in hoofdstuk 10 een doorkijk te geven naar de komende maanden.

3. De kern van de Vervolguitwerking SANE

Kern van het besluit

- Gedeputeerde Staten vragen Provinciale Staten te besluiten in te stemmen met de kaderstellende richting die volgt uit de Samenhangende aanpak natuurherstel en economie, waaronder valt:
- De voorgestelde richting wat betreft de aanpak van drukfactoren, waar nuttig en noodzakelijk in overgangszones. Daar valt onder:
 - Een maatwerkaanpak per Natura 2000-gebied en per drukfactor. Deze aanpak geven we verder vorm in de gebiedsprocessen op basis van ecologisch onderzoek naar alle drukfactoren en met bijpassende instrumenten. Hierbij prioriteren we op basis van basis van urgentie, doelbereik en energie in de gebiedsprocessen.
 - Een aanpak voor stikstofzoning bij Natura 2000-gebied *Nieuwkoopse Plassen & De Haack* omdat dit nuttig en noodzakelijk is. Het gebiedsproces krijgt een reductieopgave mee en we zijn voornemens een zone van 250 meter te introduceren, waarbij het gebiedsproces eerst zelf de ruimte krijgt om invulling te geven aan een dergelijke zone. In de uitvoering kan gekozen worden voor een zoning rondom het gehele gebied of voor een zoning rondom de stikstofgevoelige hexagonen. Deze invulling moet uiteindelijk in de omgevingsverordening landen.
 - Bij *Lingegebied & Diefdijk-Zuid* gaan we voor stikstof reducerende maatregelen nu niet actief handelen, het initiatief ligt hier in eerste instantie bij de provincie Gelderland als voortouwnemer van dit Natura 2000-gebied.
 - Voor de overige Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden hanteren we geen stikstofzoning.
- De voorgestelde richting wat betreft maatregelspoor geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij. Daar valt onder:
 - Op korte termijn starten met de beloningssystematiek.
 - De stoffenbalans door te ontwikkelen ten behoeve van geborgde monitoring en rapportage van emissiereductie.
 - Ondersteunend beleid verder door te ontwikkelen en uit te breiden, waaronder de inzet op innovatie en extensivering in de landbouw.
 - Op te nemen in de Omgevingsvisie via de Herziening van het omgevingsbeleid dat de provincie toewerkt naar een geborgde reductie van de ammoniakemissie in de melkveehouderij naar 35-45 kg/ha/jr.
 - De borging van deze reductie verder vorm te geven en hiervoor aan te sluiten bij de te starten Modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw.
- De voorgestelde richting wat betreft strategisch grondbeleid, waaronder valt:
 - De gebiedsgerichte aanpak die leidt tot een uitvoeringsstrategie voor elk gebied van het ZH-PLG binnen de kaders van de (geactualiseerde) Uitvoeringsnota Grondbeleid.
 - De generieke aanpak waaronder het RPGB en een nieuw te ontwikkelen verplaatsingsregeling, waarvoor interesse via de gebiedsprocessen wordt gepeild.
- De voorgestelde richting wat betreft de aanpak industrie en mobiliteit (NOx). Waaronder valt:
 - Verder verkennen welke mogelijkheden er zijn wat betreft de scheiding van Nox en NH3 in beleid vergunningverlening.
 - Onderzoeken of er een publiek-private samenwerking tot stand kan komen in relatie tot de landbouw rondom het havengebied.

Gedeputeerde Staten vragen Provinciale Staten kennis te nemen van:

- De aanpak natuurherstel Rotterdamse Haven, zoals omschreven in maatregelspoor aanpak drukfactoren.
- De indicatieve verwachte financiële inzet voor de uitwerking van de maatregelen.
- De participatieparagraaf
- De inzet richting het Rijk
- De beleidsregel stikstofreductieprojecten

Met SANE stellen we stappen voor op de korte termijn en bieden we richting voor de lange termijn. Dit hoofdstuk geeft het totaaloverzicht. Wat stellen we voor op de maatregelspooren, welke financiële inzet vraagt dit en hoe zien de vervolgstappen eruit. In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op deze elementen.

De voorgestelde richting voor de vier maatregelspooren is als volgt:

- Aanpak drukfactoren, waar nuttig en noodzakelijk in overgangszones. SANE richt zich op natuurherstel in brede zin. We hebben op basis van de natuurdoelanalyses (2021-2023) de gebiedsspecifieke en relevante drukfactoren (inclusief stikstof) voor het behalen van de instandhoudingsdoelen geïnterpreteerd. Hierbij is voor elke drukfactor bepaald welke specifieke bron- en effectgerichte maatregelen er mogelijk en/of noodzakelijk zijn voor beheersing van de drukfactor. Voor alle maatregelen onderzoeken we hoe deze het beste geborgd kunnen worden in gebiedsprocessen, beleid en wet- en regelgeving. Daarbij stellen we een prioritering voor op basis van urgentie (economisch, maatschappelijk en ecologisch), doelbereik en energie in de gebiedsprocessen. Voor de natuurgebieden bij de Rotterdamse haven is er inmiddels € 50 miljoen aan Rijksmiddelen vrijgemaakt en werken we nu de aanpak uit. Bij twee Natura 2000-gebieden zien we op basis van de analyse van WENR¹ (bijlage 8) dat er *relatief veel* emissie komt uit de directe omgeving van het gebied waardoor een overgangszone daar nuttig en noodzakelijk is. Dit is het geval bij *Nieuwkoopse Plassen & De Haack* en *Lingegebied & Diefdijk-Zuid*, bij deze gebieden zijn we voornemens een zonering van 250 meter te introduceren voor het verminderen van stikstof. Voor de andere gebieden geldt dit niet en zien we daarom geen noodzaak voor een zonering voor de drukfactor stikstof.
 - Bij Nieuwkoopse Plassen & De Haack geven we het gebiedsproces een reductieopgave mee en zijn we voornemens een zone van 250 meter te introduceren. In de uitvoering kan gekozen worden voor een zonering rondom het gehele gebied of een zonering rondom de stikstofgevoelige hexagonen. We geven het gebiedsproces hierbij eerst zelf de ruimte om met een voorstel te komen om invulling te geven aan een dergelijke zone. Deze invulling moet uiteindelijk wel landen in de omgevingsverordening. Hierbij geldt dat de natuur in het Natura 2000-gebied leidend wordt.
 - Bij Lingegebied & Diefdijk-Zuid hanteren we een andere aanpak. Provincie Gelderland is voortouwnemer van dit Natura 2000-gebied. Voor stikstof reducerende maatregelen gaan

¹ Wageningen Environmental Research (WENR) heeft voor alle Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland onderzocht bij welke overbelaste gebieden gebieden een significante bijdrage van de stikstofdepositie afkomstig is uit de eerste kilometer(s)

wij nu niet actief handelen, het initiatief ligt hier in eerste instantie bij de provincie Gelderland.

Daarnaast onderzoekt WENR in opdracht van de provincie de mogelijkheden voor maatregelen in een stikstofarme zonering zodat we de effecten hiervan goed kunnen inschatten en de gebiedsprocessen kunnen ondersteunen met deze informatie.

- Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij. We werken toe naar een geborgd systeem van emissiereductie met als doel een verlaging van de emissie van de melkveehouderij op bedrijfs- of gebiedsniveau naar tussen de 35 en 45 kg ammoniak per hectare per jaar. We starten op korte termijn met een beloningsstelsel voor boeren op basis van KPI's. Daarnaast versterken we het ondersteunend beleid zodat het mogelijk wordt voor agrariërs om de beweging naar 35-45kg ammoniakemissie per hectare per jaar te maken.
- Strategisch grondbeleid en natuurlijke stoppers. Voor ieder van de 16 deelgebieden van het ZH-PLG stellen we met input van gebiedspartijen een uitvoeringsstrategie op. Daarmee kunnen we gericht aankopen in de gebieden doen. We sluiten daarbij aan op lopende gebiedsprocessen van het ZH-PLG. Om potentiële verplaatsers en stoppers te faciliteren, verkennen we een verplaatsingsregeling en benutten we de RPGB.
- Aanpak industrie en mobiliteit (NOx). De provincie zet zich via diverse opgavesporen in voor de reductie van stikstofoxiden. Het document 'Zuid-Hollandse Aanpak Stikstof' (ZHAS) dat in mei 2025 ter informatie is gestuurd aan Provinciale Staten (PZH-2025-873687945) geeft inzicht in de vele projecten die de provincie op dat vlak onderneemt. Dit is aanvullend op het nationale en Europese kader van het klimaat- en milieubeleid dat een dalende NOx-lijn borgt. Dat zien we ook terug in onze cijfers. Belangrijke aanvullende verkenningen die de provincie nu uitvoert zijn de juridische mogelijkheden wat betreft de splitsing NOx en NH3 en het opzetten van een publiek-privaat fonds met partners in de haven om de emissie uit de landbouw gezamenlijk te verlagen.

Financiën op hoofdlijnen

Onderstaande tabel geeft inzicht in het huidige beschikbare budget en het indicatieve aanvullend benodigde budget. Veel van de huidige provinciale investeringen zijn in lijn met of ondersteunen de maatregelsporen. Voor een aantal elementen voorzien we dat op korte termijn (1-3 jaar) een aanvullende investering nodig is. Die zijn terughoudend begroot en met onzekerheden omgeven. Of we de middelen daadwerkelijk kunnen uitgeven hangt onder meer ook af van vergunningsverlening, landelijk beleid. Dat betekent ook dat we, waar nodig, op kortere termijn aanvullende financiële investeringen kunnen voorleggen aan Provinciale Staten. De aanvullende middelen worden zowel gedekt uit Rijksmiddelen (€ 52 miljoen) als provinciale middelen (€ 7,5-11,5 miljoen). Het gaat hierbij om totalen en incidenteel geld. Hoofdstuk 7 gaat verder in op de financiële indicatie.

Maatregelspoor	Huidig budget²	Indicatief aanvullend benodigd budget korte termijn (totaal 2026-2028)
Aanpak drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk	-	€ 50 miljoen
Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij	€ 24,5 miljoen ³	€ 4-8 miljoen
Strategisch grondbeleid en natuurlijke stoppers	€ 10,88 miljoen	€ 5,5 miljoen
Aanpak industrie en mobiliteit (NOx)	-	-

Doorkijk

Door de verschillen tussen maatregelen wat betreft hun inhoudelijke ontwikkeling, juridische en beleidsmatige verankering en afhankelijkheden van andere processen, gaan de maatregelsporen vanaf nu meer een eigen tempo lopen. Daarom worden zij in de toekomst niet meer per definitie als totaalpakket behandeld. De vervolgstappen lopen langs verschillende lijnen:

- Onderzoeken en verkenningen;
- (Door)ontwikkeling beleidsinstrumenten;
- Herziening van het omgevingsbeleid;
- De uitwerking in en met de gebiedsprocessen in het ZH-PLG;
- Borging in aanpalende beleidsdocumenten zoals de Uitvoeringsnota grondbeleid en de Uitvoeringsagenda landbouw.

² Dit is een totaalbedrag van deels geoormerkt geld. Zie hoofdstuk Financiën voor een nadere toelichting.

³ Inclusief € 18 miljoen ANLb.

Onderstaande tabel geeft op hoofdlijnen de agendering voor Provinciale Staten tot en met medio 2026 weer wat betreft SANE en aanpalende trajecten.

Doorkijk	Q1 2026	Q2 2026
Onderzoeken en verkenningen	Informerend: stand van zaken	Informerend: stand van zaken
(Door)ontwikkeling en uitbreiding instrumenten	Waar nodig separate besluitvorming per maatregelspoor	Besluitvorming voorjaarsnota Waar nodig separate besluitvorming per maatregelspoor
Herziening omgevingsbeleid		Vaststelling lopende Herziening van het omgevingsbeleid Start Modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw
Gebiedsprocessen in het ZH-PLG	Eind Q1 tweede peilmoment	Doorontwikkeling gebiedsplannen na overweging of/hoe gebiedsgericht en generiek doorgaan met aanpak
Uitvoeringsnota grondbeleid	Vaststelling actualisatie Uitvoeringsnota Grondbeleid na vaststelling gewijzigde Financiële Verordening (FV) door PS.	
Uitvoeringsagenda landbouw	Informerend begin 2026	

4. Toelichting maatregelsporen

Aanpak drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk

In Zuid-Holland liggen 21 Natura 2000-gebieden. Voor deze gebieden geldt een wettelijke plicht om de Europese natuurdoelen (Vogel- en Habitatrichtlijn) te halen. Uit de laatste landelijke analyse blijkt dat voor slechts 12% van de habitattypen de wettelijke doelen gehaald worden.⁴

Om te kunnen bepalen hoe het met deze natuurwaarden per Natura 2000-gebied staat heeft de provincie Zuid-Holland in de periode 2021-2023 voor alle gebieden natuurdoelanalyses uitgevoerd om een inzicht te krijgen in de ecologische sturende processen van de Natura 2000-gebieden. In deze natuurdoelanalyses zijn daarmee de knelpunten, ook wel drukfactoren genoemd, in beeld gebracht. Op basis van deze natuurdoelanalyses worden ook de Natura 2000-beheerplannen geactualiseerd. Deze natuurdoelanalyses zijn aangeboden aan provinciale staten en terug te vinden op de provinciale website.⁵

De afgelopen periode zijn er belangrijke vorderingen gemaakt op het concretiseren van deze drukfactoren, met bijpassende adviezen voor maatregelen, per Natura 2000-gebied. Hierbij is voor elke drukfactor bepaald welke specifieke bron- en effectgerichte maatregelen⁶ er mogelijk en/of noodzakelijk zijn voor beheersing van de drukfactor. Aan de hand van deze vorderingen gaan we aan de slag met de volgende punten:

- **We kiezen voor een maatwerkaanpak per Natura 2000-gebied, per drukfactor.** De maatregelen en invulling hiervan zijn afhankelijk van de drukfactoren en de mate van het effect op het aanliggende Natura 2000-gebied. Dit houdt in dat er rondom alle Natura 2000-gebieden gebiedsgericht gewerkt gaat worden aan maatregelen om specifieke drukfactoren te beheersen, met waar nuttig en noodzakelijk het initiëren van zones waarbinnen deze maatregelen verder worden uitgewerkt.
 - **Voor de drukfactor stikstof zien we dat bij twee Natura 2000-gebieden *relatief* veel emissie uit de directe omgeving van het gebied komt, waardoor een overgangszone nuttig en noodzakelijk is.** Dit is het geval bij *Nieuwkoopse Plassen & De Haeck* en *Lingegebied & Diefdijk-Zuid*. Hieronder geven we een toelichting hoe we de aanpak voor stikstofreducerende maatregelen in een dergelijke zonering voor ons zien.
 - **Voor de overige drukfactoren werken we passende maatregelen verder uit in samenwerking met de ZH-PLG-gebiedsprocessen.** Dit doen we op basis van de ecologische analyses uitgevoerd door Arcadis,⁷ deze adviezen bieden houvast en geven richting voor een geborgde aanpak voor beheersing van de drukfactor.
- **We stellen een prioritering voor.** We kunnen niet alles in één keer, deze prioritering geeft richting hoe we de komende periode aan de slag gaan met de aanpak van drukfactoren rondom Natura 2000-gebieden.

⁴ Bron: [Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn, 2013-2018 | Compendium voor de Leefomgeving](#).

⁵ <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurrijk-zuid/natura-2000/>

⁶ Zie bijlage 5 'Drukfactoren per Natura 2000-gebied' voor meer informatie over bron- en effectgerichte maatregelen.

⁷ Het onderzoek van Arcadis wordt in januari 2026 ter informatie met Provinciale Staten gedeeld.

Zoneringsaanpak voor de drukfactor stikstof

Voor de Natura 2000-gebieden *Nieuwkoopse Plassen & De Haeck* en *Lingegebied & Diefdijk-Zuid* zijn, naast generieke stikstofreductie, stikstofreducerende maatregelen nodig in de directe omgeving van deze gebieden. Uit de analyse van Wageningen Environmental Research (WENR)⁸ komen deze twee Natura 2000-gebieden naar voren omdat de kritische depositiewaarden (afgekort KDW) hier nog zwaar overschreden worden en bij deze gebieden een significante bijdrage van de stikstofdepositie afkomstig is uit de eerste 250 meter, berekend, in het rapport, vanaf de rand van het Natura 2000-gebied (inclusief de activiteiten in het Natura 2000-gebied zelf).

Voor het gebied *Nieuwkoopse Plassen & De Haeck* zijn we voornemens een overgangszone van 250 meter te introduceren. In de uitvoering kan gekozen worden voor een zonering rondom het gehele gebied of rondom de stikstofgevoelige hexagonen. We geven het gebiedsproces hierbij eerst zelf de ruimte om met een voorstel te komen om invulling te geven aan de reductieopgave en daarbij aan de voorgenomen zonering. Deze invulling moet uiteindelijk wel kunnen worden geborgd in de omgevingsverordening. De keuze voor een zone rondom de stikstofgevoelige hexagonen óf de grens van het gebied hebben beiden voor- en nadelen. Dit heeft onder andere te maken met een gelijkwaardige behandeling, voorspelbaarheid voor het gebied, uitvoerbaarheid van de maatregelen, zekerheid naar de toekomst, doelbereik en zwaarte van de maatregelen in de zonering. Deze voor- en nadelen lichten we toe in bijlage 7 en geven we mee aan het gebiedsproces. In deze bijlage geven we ook een toelichting over het proces om maatregelen in een zonering op te nemen in de omgevingsverordening.

Voor de opgaven in *Lingegebied & Diefdijk-Zuid* hanteren we een andere aanpak. Provincie Gelderland is voortouwnemer van dit Natura 2000-gebied en slechts een klein gedeelte van dit Natura 2000-gebied ligt binnen de provincie Zuid-Holland. Voor stikstof reducerende maatregelen in dit gebied gaan wij nu niet actief handelen, het initiatief ligt hier in eerste instantie bij de provincie Gelderland. Hierbij streven wij naar een nauwe samenwerking en het verkennen van gezamenlijke maatregelen rondom dit Natura 2000-gebied in goed overleg met de aangrenzende provincies (Gelderland en Utrecht).

Parallel aan deze processen wordt een vervolgonderzoek gedaan door WENR naar welk gebruik en welke activiteiten nog mogelijk zijn in een zonering van 250 meter. Dit kan de gebieden helpen invulling te geven aan deze zonering en legt de basis voor de uitwerking van flankerend beleid.

Maatregelen en impact van de overige drukfactoren

Voor de overige drukfactoren worden de maatregelen per drukfactor en per Natura 2000-gebied verder vormgegeven in samenspraak met de gebiedsprocessen. Het ecologische onderzoek van Arcadis naar de drukfactoren en bijpassende maatregelen biedt houvast en geeft richting voor een geborgde aanpak voor beheersing van de drukfactor. In dit onderzoek worden per Natura 2000-gebied, per drukfactor (behalve stikstof) en per maatregel zones geadviseerd waarbinnen de maatregelen verder uitgewerkt dienen te worden. Voor deze maatregelen is niet altijd een zonering met daarin geldende regels nodig, of hebben de regels in de zonering maar minimale impact op het huidig gebruik. Bijvoorbeeld wanneer een zonering nodig is voor het opstellen van (instructie)regels voor het intensiveren van exotenbeheer. In bijlage 6 wordt een nadere toelichting gegeven op het globaal advies per drukfactor.

⁸ Zie bijlage 8 voor de Kennisnotitie stikstofdepositie Zuid-Holland van WENR

De resultaten van het ecologisch onderzoek worden informierend gedeeld met Provinciale Staten zodra deze definitief gereed zijn. Tegelijkertijd worden deze resultaten gedeeld met de gebiedsprocessen, zodat via participatie gestart kan worden met de uitvoering van voorgestelde maatregelen. Het rapport van Arcadis is naar verwachting per januari 2026 voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden afgerond.

Gebiedsgerichte aanpak natuurherstel Rotterdamse haven

Als grootste haven- en industriecluster van Europa bouwt Rotterdam aan onze economische en duurzame toekomst, Europese energiezekerheid en strategische autonomie. Een recente enquête in de Rotterdamse haven onder 60 bedrijven laat zien dat bij meer dan 70% van die bedrijven de investeringen in verduurzaming in Rotterdam in gevaar zijn. Door een opeenstapeling van problemen rond stikstof, energieprijzen en netcongestie kiezen zij ervoor om hun investeringen elders te doen. Het is van groot belang dat de Rotterdamse haven, als motor van de Nederlandse economie, zich kan blijven ontwikkelen en kan blijven bijdragen aan de transitie die nodig zijn om de klimaat- en natuurdoelen te behalen.

Op 8 juli en 25 augustus 2025 hebben twee zogeheten Catshuisoverleggen plaatsgevonden. Hierbij zijn de provincie Zuid-Holland, Deltalinqs, Havenbedrijf Rotterdam en gemeente Rotterdam in gesprek geweest met een afvaardiging van het kabinet over de problematiek rondom vergunningverlening, specifiek in de Rotterdamse haven. Het resultaat van onze regionale inzet is dat het Rijk in het 'Vervolgpakket Nederland van het slot' heeft aangekondigd dat er € 50 miljoen voor natuurherstelmaatregelen wordt gereserveerd voor een gebiedsgerichte aanpak in de natuurgebieden rond de Rotterdamse haven. Met een gebiedsgerichte aanpak en extra gelden werken we met de genoemde regiopartijen en een aantal ministeries samen om alle opties te verkennen om vergunningverlening weer op gang te helpen.

Onze inzet hierop sluit goed aan bij dit maatregelspoor van SANE en maakt er dan ook nadrukkelijk onderdeel van uit. Het brengt versnelling aan op onze inzet met betrekking tot de aanpak drukfactoren bij de Natura 2000-gebieden rond de haven. Daarnaast kan deze aanpak als voorbeeld dienen voor onze (gebieds)uitwerking van de aanpak drukfactoren bij de andere Natura 2000-gebieden in de provincie en voor andere provincies.

Prioritering aanpak drukfactoren en hoe nu verder

De komende periode gaan we de adviezen en maatregelen afkomstig uit de onderzoeken naar drukfactoren en zonering rond Natura 2000-gebieden verder vormgeven in gezamenlijkheid met de gebiedsprocessen. Dit doen we aan de hand van de volgende prioritering, in lijn met toezegging LG/T2025.019.

- De Natura 2000-gebieden waar de meeste urgentie op zit, zowel vanuit verslechtering van de beschermde natuurwaarden als vanuit economische en maatschappelijke impact, zoals rond het Havengebied;
- De Natura 2000-gebieden waarvan de KDW's bijna zijn gehaald, wat bijdraagt aan het mogelijkere wijs snel kunnen verstrekken van vergunningen;
- De Natura 2000-gebieden waar energie op zit vanuit de ZH-PLG gebiedsprocessen;
- Overige stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden;
- Overige niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij (voorheen 'Emissieplafond')

De Nederlandse agrarische sector heeft van het kabinet het doel gekregen⁹ de ammoniakemissie met 42 tot 46 procent te verminderen. Om daar onze provinciale bijdrage aan te leveren werken we in Zuid-Holland toe naar een geborgd emissiereductiesysteem. Onderdeel daarvan is aanpak voor de verlaging van de emissie van de melkveehouderij op bedrijfs- of gebiedsniveau naar (gemiddeld) tussen de 35 en 45 kg ammoniak per hectare per jaar. Daarbij hoort toekomstperspectief voor de sector. Met een emissiereductie tot dit niveau kunnen we in Zuid-Holland tussen de 0,8-en 1,3 kton ammoniakemissie op jaarbasis reduceren. Daarmee zetten we een flinke stap in de reductieopgave en verlagen we de depositie op onze Natura 2000-gebieden substantieel.

In de afgelopen periode hebben we belangrijke stappen gezet voor een geborgde emissiereductie aanpak langs drie sporen: de verkenning van de juridische regelruimte, de ontwikkeling van de stoffenbalans en het ontwikkelen van perspectief voor de melkveehouderij. Met de ontwikkeling op deze sporen sluiten we ons aan bij landelijke ontwikkeling van doelsturing¹⁰ én ontwikkelen we de kennis die ervoor nodig is om een geborgde aanpak mogelijk te maken. Daarnaast zorgen we ervoor dat de aanpak aansluit bij de gebiedsprocessen en andere ontwikkelingen, zoals de emissiereductieaanpak langs zes maatregelsporen van het Fieldlab Groene Hart¹¹. In bijlage 9 beschrijven we de stand van zaken van de ontwikkeling op de drie sporen.

Aan de hand van onze bevindingen komen we tot het volgende stappenplan voor een geborgd emissiereductie aanpak:

- **We kiezen voor richting in de omgevingsvisie.** We passen in de lopende Herziening van het omgevingsbeleid onze omgevingsvisie aan zodat duidelijk wordt dat we als provincie willen toewerken naar een emissieniveau van 35-45 kg/ha/jr ammoniak in de melkveehouderij. Daarmee scheppen we duidelijkheid voor de sector naar de toekomst.
- **We belonen emissiereductie door melkveehouders op korte termijn.** Begin 2026 start een (pilot-)KPI-beloningsysteem voor melkveehouders in de Alblasserwaard en Krimpenerwaard. Via de agrarische collectieven kunnen de agrariërs subsidie ontvangen wanneer zij goed scoren op een brede set aan KPI's, waaronder ammoniakemissie (naar de lucht). We schalen deze systematiek zo snel mogelijk op naar de rest van de provincie zodat agrariërs een financiële prikkel hebben om op korte termijn hun emissie te reduceren. We verwachten dat dit er voornamelijk toe leidt dat melkveehouders meer voer- en managementmaatregelen zullen nemen om hun ammoniakemissie te reduceren. In het gunstigste scenario kunnen we in het najaar van 2026 starten met de opschaling naar de hele provincie. Dit sluit aan bij de verkenning die er nu loopt en eind 2025 is afgerond naar de inzet van doelsturing voor de hele landbouwsector in Zuid-Holland.
- **We versterken het ondersteunend beleid om de beweging mogelijk te maken.** Naast de beloningssystematiek waarmee we voornamelijk voer- en managementmaatregelen zullen stimuleren, versterken we op korte termijn ook ander ondersteunend beleid. Dat houdt in dat we extra middelen vrijmaken voor innovatie en extensivering. We subsidiëren innovatie,¹² waarbij

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35334-362.pdf>

¹⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/1000a251-1141-4935-b4f9-c528ad11acf1/file>

¹¹ <https://fieldlabgroenehart.nl/>

¹² <https://www.zuid-holland.nl/online-regelen/subsidies/subsidies/technieken-ammoniakreductie-melkveehouderijen/>

sommige innovaties door de Europese goedkeuring van Renure¹³ nog aantrekkelijker zijn geworden en met vaststelling van de beleidsregel stikstofreductieprojecten (zie hoofdstuk 8 en [PZH-2025-881721438]). Voor bedrijven die willen extensiveren door hun dieren aantallen te reduceren zetten we óók de RPGB¹⁴-middelen in. Daarnaast heeft de provincie haar Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)-budget verhoogd van € 11 naar € 18 miljoen. Ook de inzet van het maatregelspoor strategisch grondbeleid en natuurlijke stoppers kan bijdragen aan de beweging naar het beoogde emissieniveau, bijvoorbeeld door extensivering financieel haalbaar te maken via afwaardering of andere regelingen.

Daarnaast zijn we druk bezig met een kwantitatieve analyse van de melkveehouderij om de effecten van maatregelen inzichtelijk te maken. Hiermee creëren we inzicht in zowel het doelbereik als de effecten op het verdienvermogen. De resultaten verwachten we in het eerste kwartaal van 2026. Op basis van deze analyse zullen we bekijken voor welke maatregelen aanvullende ondersteuning nodig is en hoe we dat zo effectief mogelijk kunnen organiseren.

- **We bieden perspectief, maar dat is niet vrijblijvend.** Op de korte termijn stimuleren en ondersteunen we de beweging naar het beoogde emissieniveau. Tegelijkertijd gaan we op termijn regels aanscherpen zodat niet alleen de koplopers bewegen om de provinciale inzet te bewerkstelligen op de wettelijke doelen. Zo zorgen we ervoor dat iedereen meedoet. Dit doen we in eerste instantie op gebiedsniveau, maar onderzoeken ook de mogelijkheden op bedrijfsniveau waar gebiedsniveau onvoldoende borging biedt. Beide kennen hun eigen uitdagingen met betrekking tot inzicht en handhaving. In de komende maanden onderzoeken we op welke manier we dit kunnen opnemen in de volgende versie van ons omgevingsbeleid. In het tweede kwartaal van 2026 volgt de startnotitie van de Modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw waarin dit een plaats krijgt.
- **We ontwikkelen de techniek verder.** Emissies monitoren op bedrijfs- en gebiedsniveau is een technische aangelegenheid. Daarom blijven we investeren in het ontwikkelen van de stoffenbalans op bedrijfsniveau om agrariërs inzicht te kunnen geven in hun bedrijfsemissies en om tot een gedegen schatting te kunnen komen van de emissies op gebiedsniveau. In de afgelopen periode is samen met Boerenverstand hard gewerkt aan het tot stand komen van de eerste prototype stoffenbalans. De stoffenbalans vormt een belangrijke basis om inzicht te krijgen in emissies van (melk)veehouders. De stoffenbalans wordt in de komende periode in verschillende trajecten getest en zal op basis van die ervaringen worden doorontwikkeld. De (verbeterde) stoffenbalans kan daarna een (nog) belangrijke(re) rol spelen in het uitrollen van een beloningssystematiek en om de gerealiseerde emissiereductie goed te borgen. Na de testfase zal de stoffenbalans worden ingezet om de emissiereductie op gebiedsniveau te kunnen monitoren.
- **We verbreden de aanpak naar de andere landbouwsectoren.** De doelsturingsaanpak en de ontwikkeling van de stoffenbalans wordt in eerste instantie ontwikkeld voor de melkveehouderij, maar zal daarna ook worden ingezet voor de akkerbouw en de intensieve veehouderij. Dat is nodig om het doelbereik te vergroten, maar ook om te voorkomen dat er afwentelingseffecten ontstaan. Daarnaast onderzoeken we de mogelijkheden om te zorgen dat landbouwgrond ook in de toekomst zo veel mogelijk beschikbaar blijft voor de landbouw.

¹³ <https://nos.nl/artikel/2583112-eu-keurt-door-nederland-gewenste-gerecyclede-mest-als-kunstmestvervanger-goed>

¹⁴ Regeling Provinciale Gebiedsgerichte Beëindiging veehouderijlocaties.

Strategisch Grondbeleid en Natuurlijke Stoppers

De provincie Zuid-Holland wil agrariërs die willen extensiveren en/of hun bedrijfsvoering op een andere plek voort willen zetten zo goed mogelijk faciliteren. Datzelfde geldt voor agrariërs die uit eigen beweging willen stoppen, bijvoorbeeld omdat ze geen opvolging hebben. Hiermee kunnen we stikstofdepositie en de impact van andere drukfactoren op Natura 2000-gebieden direct of indirect verminderen. In deze vervolguitwerking van SANE zijn de twee maatregelen ('Strategisch Grondbeleid' en 'Natuurlijke Stoppers') samengevoegd vanwege hun inhoudelijke raakvlakken en overlap. Parallel aan SANE wordt ook de Uitvoeringsnota Grondbeleid van de provincie herzien. Daarin worden de kaders opgesteld waarbinnen grondinstrumenten (zoals bijvoorbeeld: aankoop, uitgifte in (erf)pacht en kavelruil) kunnen worden ingezet in een samenhangende realisatiestrategie. SANE voedt deze uitvoeringsagenda en wordt in het vervolg voortgezet binnen de nieuwe kaders. De uitwerking vindt plaats in zowel een gebiedsgericht als generiek spoor.

Gebiedsgerichte uitwerking

Deze maatregel krijgt zijn uiteindelijke uitwerking in de afzonderlijke gebieden. Voor ieder van de 16 deelgebieden van het ZH-PLG stellen we met input van gebiedspartijen een uitvoeringsstrategie op. We sluiten daarbij aan op lopende gebiedsprocessen van het ZH-PLG. De uitvoeringsstrategie bestaat in ieder geval uit inzicht in de verkoopbereidheid, inzicht in welk instrumentarium noodzakelijk is en de wijze waarop agrariërs zullen worden benaderd.

We starten op korte termijn met een pilot, waar we met de partijen die betrokken zijn in het gebiedsproces ervaring opdoen.

Generieke uitwerking

In het generieke spoor vergroten we binnen de provincie op basis van data inzicht in agrariërs die willen extensiveren, stoppen of verplaatsen en stellen we eisen op voor aan te kopen locaties (zie bijlage 12). Daarnaast werken we aan instrumenten om agrariërs te faciliteren. Naast het verkennen van onze eigen instrumenten kijken we ook nadrukkelijk naar instrumenten van het Rijk, waaronder de in voorbereiding zijnde (brede) vrijwillige beëindigingsregeling en extensiveringsregeling. In de bijlage is een uitgebreidere beschrijving van het instrumentarium opgenomen.

RPGB Zuid-Holland

De Regeling Provinciale Gebiedsgerichte Beëindiging veehouderijlocaties (RPGB) Zuid-Holland is inmiddels gepubliceerd. Tot eind december kunnen veehouderijen hun interesse kenbaar maken en een voorgesprek laten inplannen. Er is € 7,04 miljoen beschikbaar. Aanvullend maken we voor de RPGB in totaal € 3,84 miljoen beschikbaar specifiek voor PAS-melders die (gedeeltelijk) willen beëindigen.

Verkenning nieuwe provinciale verplaatsingsregeling

Een verplaatsingsregeling is een potentieel effectief instrument om agrariërs die willen verplaatsen te ondersteunen. We onderzoeken via een interessepeiling onder agrarische ondernemers en adviseurs in de gebiedsprocessen in hoeverre er behoefte bestaat aan een dergelijke regeling in Zuid-Holland. Dit zal samen met vervolggesprekken in dit kader leiden tot een go of no-go voor de verdere uitwerking.

Vervolgstappen

Na de pilot starten we ook in de andere deelgebieden. We voeren de RPGB Zuid-Holland uit en vragen bij het Rijk aanvullende middelen voor deze regeling aan. Bij positieve reacties op de interessepeiling werken we de verplaatsingsregeling uit. Ook blijven we waar dit kansrijk is aanvullend instrumentarium

onderzoeken en ontwikkelen. Op basis van deze vervolgstappen leveren we in 2026 een generieke uitvoeringsstrategie en meerdere gebiedsgerichte uitvoeringsstrategieën op, met inzicht in het potentieel en benodigde middelen. Bij de (pacht)uitgifte van gronden die zijn verworven voor SANE houden we bij zowel het tijdelijk beheer als de definitieve inzet rekening met de gebiedsprocessen en de (bestaande of te ontwikkelen) kaders in het landbouw(omgevings)beleid.

Aanpak Industrie en mobiliteit (NOx-reductie)

Provinciale Staten (PS) is vorig jaar geïnformeerd over de NOx-emissies van de verschillende sectoren in Zuid-Holland via de NOx-monitor (PZH-2023-846463131). De NOx-monitor geeft inzicht in de herkomst van (NOx)emissies in Zuid-Holland en brengt in beeld wat de bijdrage is van de sectoren industrie, energie, mobiliteit en gebouwde omgeving. Ook dit jaar zal PS in Q4 wederom voorzien worden van een vervolgrapportage.

Uit de NOx-monitor blijkt dat de dalende trend van NOx-emissies van de afgelopen jaren door heeft gezet. Daarnaast komt uit de monitor ook naar voren dat de totale NOx uitstoot in Zuid-Holland gemiddeld zorgt voor ongeveer 4-11% van de depositie van stikstof op de verschillende Zuid-Hollandse Natura 2000 gebieden. Binnen deze bandbreedte zijn in onze provincie de belangrijkste NOx-emitters de sectoren mobiliteit (66%) gevolgd door de industrie (14%). Uit de monitor blijkt ook dat er in de afgelopen 10 jaar gemiddeld 4% reductie aan NOx-emissies per jaar plaatsvindt.

De provincie zet zich via diverse opgavesporen in voor de reductie van stikstofoxiden. In het document 'Zuid-Hollandse Analyse Stikstof' (ZHAS) dat in mei 2025 ter informatie is gestuurd aan Provinciale Staten (PZH-2025-873687945) is een overzicht te vinden van de maatregelen en ontwikkelingen binnen de verschillende opgaven die van belang zijn voor NOx emissiereductie op basis van vastgesteld en bestaand beleid. In het overzicht is waar mogelijk een inschatting gegeven van potentiële reductiehoeveelheden die voortvloeien uit de maatregelen en ontwikkelingen. Daarnaast zijn ook stimuleringsmaatregelen opgenomen. Deze maatregelen leiden mogelijk niet direct tot reductie, maar stimuleren die trend wel (bijvoorbeeld de aanleg van elektrische laadpalen op parkeerplaatsen in de buurt van natuurgebieden).

Voor het volledige overzicht van de provinciale inzet op NOx-reductie verwijzen we graag naar de ZHAS, maar we lichten hier een aantal voorbeelden uit. In verschillende regio's zijn warmtetransportsystemen in aanbouw of al in gebruik. Deze projecten zijn gericht zijn op het verminderen van gasverbruik van bestaande woningen en deels op de glastuinbouw. Door het gebruik van restwarmte van bijvoorbeeld de Rotterdamse haven wordt minder aardgas gebruikt en daarmee vermindert de uitstoot van NOx.

De provincie werkt ook aan maatregelen om de uitstoot door mobiliteit te beperken. Dit gebeurt vanuit het beleid voor duurzame mobiliteit wat van oorsprong is ingegeven vanuit de doelen uit het klimaatakkoord en Schone lucht akkoord. Veel van de activiteiten van duurzame mobiliteit dragen ook bij aan het beperken van de NOx-uitstoot. Dit gebeurt onder andere door inzet op zero-emissie OV bussen, door modal-shift maatregelen voor duurzamer goederenvervoer en door de realisatie van Clean Energy Hubs die weer kunnen leiden tot NOx-reductie van binnenvaartschepen op vaarwegen in Zuid-Holland.

Daarnaast dragen allerlei Rijks- en gemeentelijke maatregelen ook bij aan reductie. Zo is er de walstroomb subsidiereregeling van de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf met als doel om in 2030 een groot deel van de zeeschepen 'aan de stekker' te hebben liggen wanneer ze aan de kade verblijven. Is er de Green Deal Zeevaart, Binnenvaart en Haven en de Green Deal 0-emissie stadslogistiek en de subsidiereregeling voor schoon en emissiesloos bouwmaterieel.

De beleidsregel stikstofreductieprojecten (zie hoofdstuk 8 en [PZH-2025-881721438]) is ook van toepassing op NOx-maatregelen die we hier naar verwachting mee versnellen.

Borging emissiereductie industrie en mobiliteit

Dit is maar een kleine greep in de diverse maatregelen en ontwikkelingen die we zelf ondersteunen en die effect hebben binnen de provincie. Hierbij moet ook aangegeven worden dat de voorziene NOx-emissiereductie in de industrie sterk wordt geborgd via het klimaat- en milieubeleid, waarbij het dwingende emissiehandelssysteem EU-ETS een belangrijke rol speelt. Het aantal beschikbare uitstootrechten binnen ETS kent immers een hard plafond dat afloopt, waardoor alle ETS-plichtige bedrijven de maatregelen moeten treffen om netto nul CO₂-uitstoot in 2040 te bereiken en waarbij NOx-uitstoot meeloopt. Ook is er de energiebesparingsplicht die bedrijven wettelijk verplicht om alle energiebesparende maatregelen te nemen die ze binnen 5 jaar terug kunnen verdienen. In 2027 zal deze verplichting worden opgehoogd, zodat bedrijven verplicht zijn om alle maatregelen te treffen met een terugverdientijd onder de 7 jaar. In aanvulling op deze instrumenten worden er diverse Rijkssubsidieregelingen ingezet voor de klimaat- en energiedoelen noodzakelijke verduurzaming. Het milieubeleid is recent verder aangescherpt door een nieuwe EU-richtlijn industriële emissies, die verplicht om aan de scherpe kant van de best-beschikbare-techniek schaal te vergunnen. Daarnaast zijn dwingende stikstofnormen voor kleinere installaties via het Besluit Activiteiten Leefomgeving verder aangescherpt.

De NOx-emissiedaling in de mobiliteitssector wordt, net als bij industrie, geborgd door maatregelen uit het klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid. Europese en internationale dwingende emissienormen voor nieuwe voertuigen en motoren vormen de drijvende kracht achter de verwachte verdere reductie van de NOx-emissies door de sector mobiliteit. Deze normen zijn bindend vastgelegd in wet- en regelgeving. Wat betreft scheepvaart heeft de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) van de VN op de Noordzee een zogeheten emissiecontrolegebied voor stikstofoxiden ingesteld (kortweg NECA, Nitrogen Emission Control Area). Hierdoor moeten nieuwe schepen die vanaf 2021 zijn gebouwd, op de Noordzee aan de strengere Tier III emissienormen voldoen.

In deze context is het ook goed om stil te staan bij de volgende twee moties (zie ook bijlage 2).

Motie 1635 Proportionele additionaliteit en toezegging LG/T2025.014 (scheiding NOx en NH3)

Er is deze zomer een analyse gemaakt wat voor elke sector de proportionele bijdrage is op de overbelasting in de verschillende Natura 2000-gebieden. Daarbij wordt ook aangegeven dat we een analyse doen naar de mogelijkheden en (juridische) haalbaarheid om de aanpak van NOx en NH₃ te scheiden in beleid en/of in vergunningverlening.

Motie 1639 emissiearme zones als kans voor natuurherstel en vergunningsruimte

Motie 1639 riep GS op om onderzoek te doen naar mogelijkheden voor emissiearme zones als kans voor natuurherstel en vergunningsruimte. In de GS-brief aan PS met de beantwoording van aangenomen moties is (bijlage 2) is een eerste inzicht in een voorlopige analyse gegeven. Voor een aantal natuurgebieden is er een behoorlijke bijdrage van NOx emissies uit de eerste kilometer rond het gebied. Deze analyse wordt nu gevalideerd. De gevalideerde uitkomsten zijn mogelijk een aangrijpingspunt om op een aantal plekken emissiearme zones uit te werken. Dit vergt echter nog veel onderzoekwerk.

Fonds industriepartijen ten behoeve van landbouwemissies

Zoals ook aangegeven tijdens de bespreking in de Commissie Landelijk Gebied van 8 oktober 2025 onderzoeken we ook of we, samen met een aantal partijen in de haven, een publiek-privaat samenwerkingsfonds kunnen instellen ten behoeve van natuurherstel en emissiereductie in de landbouw rondom het havengebied.

5. Participatieparagraaf

Voor stikstofreductie en natuurherstel staan we allemaal opgelijnd. Daar staan we niet altijd bij stil, maar veel van onze bewegingen hebben impact op onze omgeving en dus ook op de natuur en het herstel ervan. Of je nu automobilist, recreant, bouwer, agrariër of havenbaron bent: iedereen kan naar eigen vermogen bijdragen aan minder uitstoot en iedereen is erbij gebaat dat Zuid-Holland van het slot gaat.

De provincie heeft een voortrekkersrol gepakt op het vraagstuk van stikstofreductie en natuurherstel. Bij de introductie van de Samenhangende Aanpak voor Natuurherstel en Economie (SANE) hebben we ook meteen de kanttekening geplaatst dat we dit niet als provincie alleen kunnen bereiken. Een succesvolle aanpak vraagt meedenken en meewerken van partners. Op beleidsniveau en daarna bij de implementatie van maatregelen in de verschillende gebieden in onze provincie. SANE vraagt om een goed doordachte participatieaanpak; wij hebben niet alle wijsheid in pacht. Het is daarom zo waardevol om ieders belangen zoveel mogelijk bij elkaar te brengen. Zo staan we erin als college en dat onderstreepte Provinciale Staten nogmaals met twee moties om een participatiestrategie te ontwikkelen (motie 1634 en motie 1651). In deze participatieparagraaf lichten we onze strategie nader toe.

Participatiestrategie

Een succesvol participatietraject valt of staat met voldoende ruimte om mee te denken over beleidsvorming. Daarvoor is het belangrijk dat het voor partners duidelijk is waarover wanneer kan worden meegedacht en welke rol de provincie heeft: gebiedspartner en/of gebiedsautoriteit. Zo kan het zijn dat sommige zaken vaststaan door wet- en regelgeving, maar dat de weg naar het einddoel nog openligt. Daarover kan dan bijvoorbeeld worden gesproken: hoe komen we met elkaar op die stip op de horizon. Participatiekaders bieden speelruimte voor creatieve oplossingen, maar die zullen niet altijd iedereen tevredenstellen. Dat is een onmogelijke opgave voor een provincie met 3,8 miljoen inwoners. Desalniettemin is het ons streven onze aanpak bij zoveel mogelijk organisaties en individuele organisaties en bewoners te toetsen en zo, waar het mogelijk is, zo veel mogelijk mee te nemen in de definitieve aanpak en de daaruit voortvloeiende uitvoering. Dat is waar we met een gemêleerd gezelschap over in gesprek zijn geweest de afgelopen maanden en nog zullen gaan.

Onze participatiestrategie ontvouwt zich langs twee lijnen:

1. Informeren en participeren voortgang SANE op hoofdlijnen en proces
2. Participeren op uitwerking van SANE-maatregelen

We lichten onderstaand de twee lijnen toe.

1. Informeren en participeren voortgang SANE op hoofdlijnen en proces

In deze eerste lijn hanteren we een breed participatiebegrip: informeren, samenwerken, alle mogelijke manieren van interactie die er zijn geweest. De afgelopen maanden, vanaf april 2025, hebben we zo veel mogelijk belanghebbenden gesproken over de consequenties van de juridische uitspraken waar we tegenaan lopen, over de eerste ideeën rondom de uitwerking van SANE en welke effecten onze partners voorzien in hun werkveld. Voor de gesprekken zijn een aantal formele en informele processen georganiseerd:

- Zes brede stakeholderbijeenkomsten in de startfase (tot en met publicatie van de eerste versie van SANE in april) met in totaal circa vijftig partijen;
- In de vervolgfase (tot en met publicatie van deze vervolgutwerking) drie SANE-brede stakeholdersbijeenkomsten met koepelorganisaties op 14 juli, 22 september en een 10 november. De verslagen van de bijeenkomsten in juli [PZH-2025-877122535] en september [PZH-

2025-881033255] zijn met Provinciale Staten en de stakeholders gedeeld. Die van 10 november volgt zodra deze beschikbaar is.

- Kwartaalbijeenkomsten met de Sectortafel Stikstof;
- Vaststelling en eerste bijeenkomsten met wetenschappelijke en maatschappelijke klankbordgroepen:
 - De wetenschappelijke klankbordgroep geeft een onafhankelijke wetenschappelijke beoordeling van de uitwerking van SANE (zie voor de invulling PZH-2025-881717473). De wetenschappelijke klankbordgroep bevat leden uit vijf hoeken: stikstof, ecologie, landschapsinrichting, sociale wetenschappen en juridisch/bestuurkundig. De eerste bijeenkomst vond 28 oktober plaats.
 - De maatschappelijke klankbordgroep bestaat uit leden die niet eerder zijn aangesloten bij andere bijeenkomsten of koepelorganisaties. Zij zijn of aangedragen door deelgebiedsmanagers of hebben zichzelf aangemeld na een open oproep hiertoe via LinkedIn. De leden van de klankbordgroep zijn geselecteerd met het oog op een goede verdeling en representatie over de verschillende sectoren en gebieden. Hiermee biedt de maatschappelijke klankbordgroep een goede aanvulling op de input uit de andere gesprekken; iedereen die wil kan op deze manier input meegeven. De maatschappelijke klankbordgroep is tot op heden twee keer samengekomen, namelijk op donderdag 16 oktober en op maandag 27 oktober.

De verslagen van deze bijeenkomsten zijn gedeeld met Provinciale Staten en klankbordgroepleden [PZH-2025-882160048]

- Informele bestuurlijke gesprekken met een aantal sleutelfiguren zoals, Agractie Zuid-Holland, Glastuinbouw Nederland, Land- en Tuinbouw Organisatie, Natuur- Milieufederatie Zuid-Holland, VNO-NCW West, Natuur- en Milieufederatie Zuid-Holland, Havenbedrijf en Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten;
- Gesprekken in ZH-PLG gebiedsprocessen via de stuur- en regiegroepen. De intensiteit van deze gesprekken verschilt per gebied. Een aantal projectleiders van de Natura 2000-gebieden maken al onderdeel uit van een aantal gebiedsprocessen in het kader van het ZHPLG. Zo dragen we er zorg voor dat er goede afstemming plaatsvindt tussen dit proces en de gebiedsprocessen in het kader van de Natura 2000 beheerplannen.
- Op de Gebiedendag van 2 oktober 2025 zijn twee workshops georganiseerd, één over SANE als geheel en één over het Meetwerk Nieuwkoop. Dit was vooral informatief.

Voor alle overlegstructuren geldt dat we met deze vormen van participatie door zullen blijven gaan, ook na vaststelling van de uitwerking van SANE. Het zal dan stap voor stap concreter worden, zeker wanneer we toewerken naar specifieke maatregelen.

2. Participatie op maatregelniveau

Wanneer de richtinggevende kaders voor de maatregelen en het ondersteunend beleid vaststaan, wordt participatie verder vormgegeven aan de hand van het participatiebeleid van de provincie. Wat betreft participatie met betrekking tot de doorontwikkeling en implementatie van specifieke maatregelen hebben we al een aantal stappen gezet, maar het zwaartepunt ligt in de nabije toekomst. Dit zal in 2026 verder vorm krijgen.

De aard van de SANE-maatregelssporen is verschillend, waardoor de wijze waarop participatie ingericht kan worden ook verschilt. Voor de maatregelssporen voorzien we momenteel het volgende:

- a. Aanpak drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk:
Afgelopen maanden zijn twee onderzoeken naar de verschillende drukfactoren op de Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden uitgezet, waaronder ook voor de drukfactor stikstof. Door de verscheidenheid aan gebieden en drukfactoren wordt met de uitkomsten van deze onderzoeken per gebied en per drukfactor bekeken welke vorm van participatie passend is. Dit is een uitgebreid proces, omdat er mogelijk veel participatievragen in één gebied bij elkaar komen.
 - Het tijdspad is op dit moment moeilijk in te schatten. Daarbij houden we ook rekening met de tijdsinvestering die we vragen van de participanten. Zodra we met de concrete uitwerking van dit maatregelspoor verder kunnen, wordt ook de bijbehorende participatie daarvoor duidelijk.
 - Bij die samenwerking maken we zo veel mogelijk gebruik van de bestaande processen binnen het ZH-PLG en de N2000-beheerplannen, conform het uitgangspunt 'aansluiten bij lopende processen' uit het uitgangspuntendocument [PZH-2025-881715395]
 - Daarnaast heeft op een deel van deze maatregelen ook participatie plaatsgevonden via de Herziening van het omgevingsbeleid. In dat proces is er in een eerder stadium een internetconsultatie geweest en is er een open huis georganiseerd.
 - In juni 2026 start een (Modulaire) herziening omgevingsbeleid landbouw dat ook een zorgvuldig participatieproces kent, een deel van de aanpak van drukfactoren in overgangszones zal via dit proces verlopen.
- b. Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij:
 - Voor deze maatregel stellen we de hoofdvraag: waar moeten we rekening mee houden bij het werken aan een geborgde emissiereductie? Om goed ondersteunend beleid vorm te geven, is het belangrijk om te weten wat dit gaat betekenen voor de bedrijfsvoering. En welke wijze van meten de voorkeur heeft. De participatievraag van deze maatregel is onderdeel van het participatietraject van de huidige Herziening van het omgevingsbeleid en de volgende herziening omgevingsbeleid landbouw, dat medio 2026 begint.
 - Daarnaast wordt met adviesbureau Boerenverstand gewerkt aan een prototype stoffenbalans die aansluit bij de praktijk én zijn we gestart met het uitvoeren van een kwantitatieve analyse naar de boerenbedrijfsvoering in Zuid-Holland.
- c. Strategisch Grondbeleid en Natuurlijke stoppers:
 - In alle zestien deelgebieden van het ZH-PLG worden gebiedsgerichte uitvoeringsstrategieën opgesteld. Bij het opstellen hiervan worden partijen in de gebieden betrokken. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op de participatie in lopende gebiedsprocessen.
 - Bij de uitwerking van instrumenten in het kader van grondbeleid en stoppers wordt participatie georganiseerd. Op korte termijn kunnen partijen reageren op een interessepeiling rondom een mogelijke verplaatsingsregeling. Als de verplaatsingsregeling verder wordt uitgewerkt zullen in dat traject ook participatiemogelijkheden worden georganiseerd.
 - Het daadwerkelijk aankopen van onroerende zaken is een proces dat plaatsvindt tussen provincie en agrariër. Op het moment dat er grondinstrumenten (bijvoorbeeld kavelruil of herverkaveling) worden ingezet rondom meerdere onroerende zaken tegelijk, zal een participatieproces worden gestart.
 - Op het moment dat de verworven gronden een nieuwe bestemming kunnen krijgen, zal hiervoor ook een participatieproces worden vormgegeven.

6. Monitoring SANE

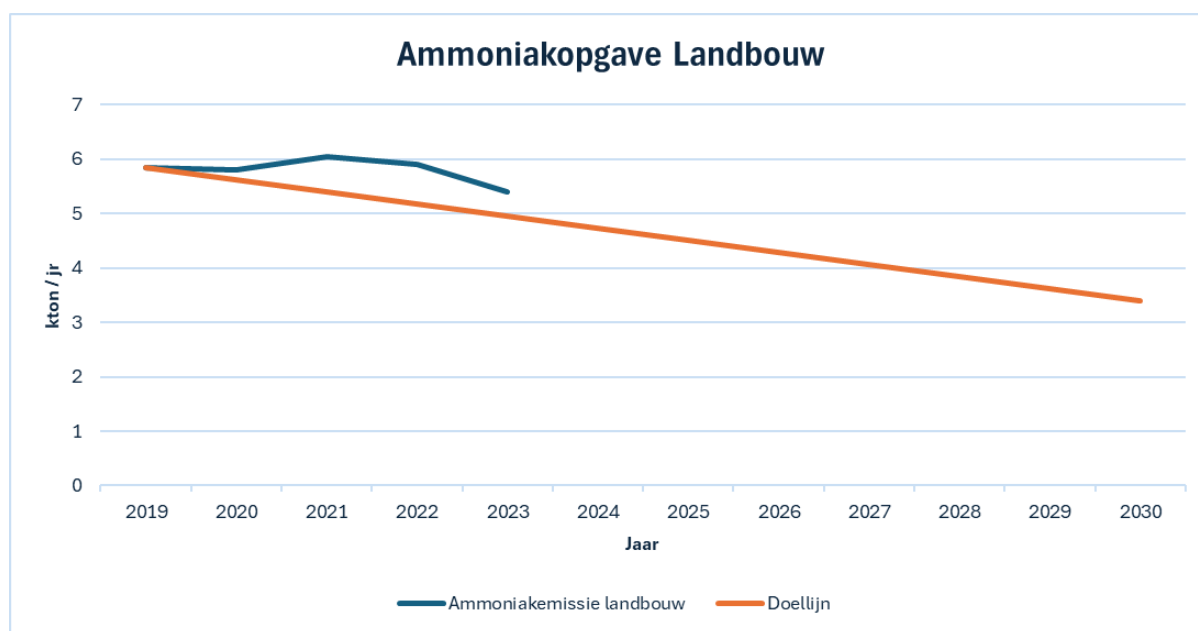
Om inzicht te krijgen in het doelbereik van SANE en om bij te kunnen sturen monitoren we de voortgang. Dit doen we zowel voor de reductie van stikstof als voor het herstel van de natuur.

Stikstof

Er zijn landelijke reductieopgave voor de landbouw (ammoniak) en de mobiliteit (incl. mobiele werktuigen) en industrie (stikstofoxiden) van respectievelijk 42-46%, 50% en 50%. Om te kunnen staven of de inzet vanuit Zuid-Holland, samen met de effecten van landelijk beleid, voldoende zijn om deze opgave te halen stellen we een monitoringsstrategie op.

Ammoniak

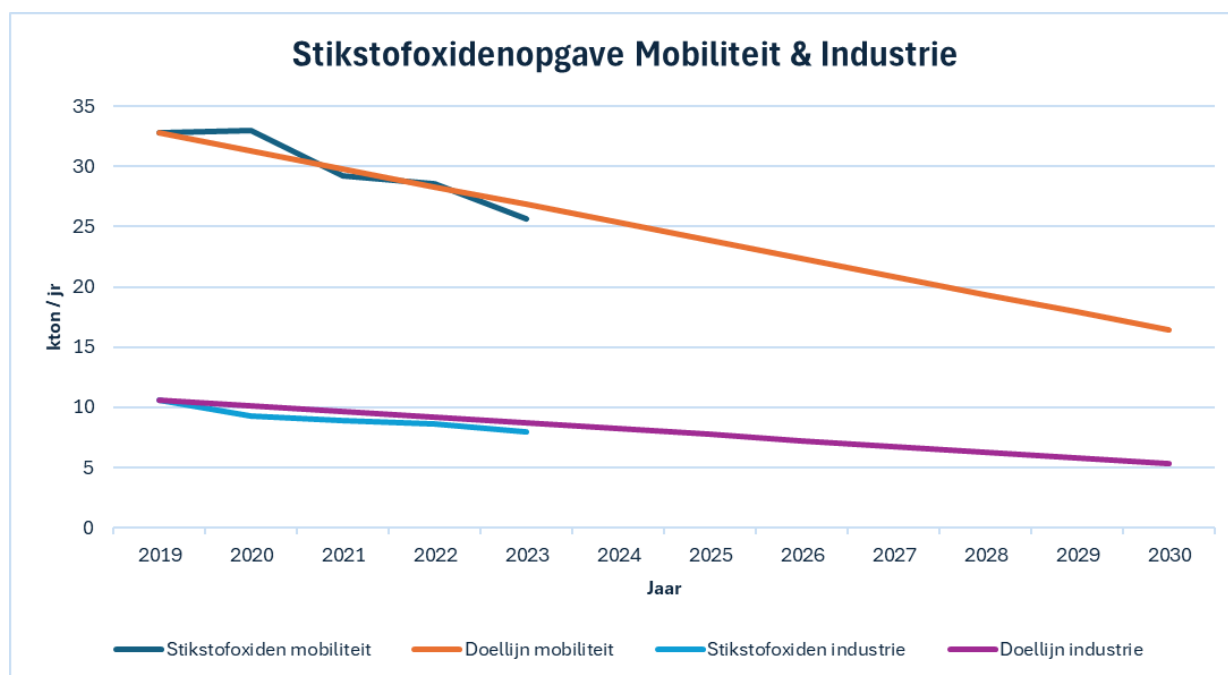
Voor ammoniak maken we voor nu gebruik van de gegevens van de emissieregistratie. In de nabije toekomst willen we de stoffenbalans gebruiken op gebiedsniveau om reductie op provinciaal niveau inzichtelijk te kunnen maken. Het voordeel van werken met de stoffenbalans op gebiedsniveau is dat reductie door het nemen van managementmaatregelen meegenomen kan worden en dat we sneller wat kunnen zeggen over de emissies uit de afgelopen jaren. Onderstaande figuur laat de benodigde ontwikkeling van de ammoniakemissie in Zuid-Holland zien van 2019 tot 2035 en de huidige trend (tot 2023).



Figuur 2: Ammoniakopgave landbouw.

Stikstofoxiden

Voor stikstofoxiden gebruiken we hiervoor de NO_x-monitor. Deze jaarlijkse monitoringsrapportage van de DCMR biedt voldoende inzicht om de voortgang in de reductie van stikstofoxiden te kunnen volgen en waar nodig als provincie bij te kunnen sturen. Onderstaande figuur laat de benodigde ontwikkeling van de stikstofoxidenemissie in Zuid-Holland zien van 2019 tot 2035 en de huidige trend (tot en met 2023).



Figuur 3: Stikstofoxidenopgave mobiliteit & industrie

Monitoringsplan Natura 2000 en aanpak drukfactoren

De provincie stelt voor elk Natura 2000-gebied een monitoringsplan op. Hierin wordt beschreven hoe de instandhoudingsdoelen gestructureerd, representatief en herleidbaar worden gemonitord. Dit is nodig om de effecten van natuur(herstel)maatregelen en de aanpak van drukfactoren te kunnen monitoren om zo verbetering snel en accuraat in zicht te hebben. De provincie sluit met haar monitoringsplannen aan op het landelijke Verbeterprogramma VHR-monitoring – een initiatief dat zich richt op de verbetering van monitoring, informatievoorziening en rapportage rondom de VHR.

7. Financiën

Veel van de huidige provinciale investeringen zijn in lijn met of ondersteunen de maatregels. Voor een aantal elementen voorzien we dat op korte termijn (1-3 jaar) een aanvullende investering nodig is. Met SANE geven we een indicatie. Daadwerkelijke toedeling van middelen vindt plaats in aparte besluitvorming door Provinciale Staten, ingebed in de P&C-cyclus.

Indicatieve financiële inzet SANE

Onderstaande tabel geeft op hoofdlijnen de verwachte financiële inzet weer. We splitsen daarna per maatregel uit. Het gaat, met uitzondering van ANLb, om incidentele en totaalbedragen. De aanvullende benodigde middelen kunnen voor het overgrote deel gefinancierd worden uit Rijksmiddelen (€ 52 miljoen) voor € 7,5-11,5 miljoen is mogelijk provinciale financiering nodig. We stellen voor dat Provinciale Staten hierover besluit in separate financiële besluitvorming, ingebed in de P&C-cyclus.

Maatregelspoor	Beschikbaar budget¹⁵	Geraamde aanvullende investering korte termijn (totaal 2026-2028)
Aanpak drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk	-	€ 50 miljoen
Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij	€ 24,5 miljoen ¹⁶	€ 5-8 miljoen
Strategisch grondbeleid en Natuurlijke stoppers	€ 10,88 miljoen	€ 5,5 miljoen
Aanpak NOx	-	-

Aanpak drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk

Voor de gebiedsgerichte aanpak van het Havengebied ramen we een benodigde investering van € 50 miljoen. Deze wordt gedekt uit de Rijksmiddelen van het Vervolgpakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel. Het is duidelijk dat er aanvullende middelen nodig zijn voor de aanpak van drukfactoren bij andere gebieden, met waar nuttig en nodig het inrichten van overgangszones. Het is echter noodzakelijk dat hier eerst ecologisch onderzoek naar wordt gedaan. Daarom zijn er drie PM-posten opgenomen. Om dubbelingen te voorkomen is agrarisch natuurbeheer hier niet opgenomen, maar bij maatregelspoor geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij.

Beleid	Huidige inzet	Indicatieve aanvullende investering korte termijn (totaal 2026-2028).	Voorlopige inschatting investering lange termijn
Gebiedsgerichte aanpak Havengebied	-	€ 50 miljoen	PM-post
Gebiedsgerichte aanpak overige Natura 2000-gebieden (incl. stikstofzoning)	-	PM-post	PM-post
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer	Zie maatregelspoor geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij		
Totaal (voorlopig)¹⁷	-	€ 50 miljoen	-

Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij

¹⁵ Dit is een totaalbedrag van deels geoordeeld geld. Zie hoofdstuk Financiën voor een nadere toelichting.

¹⁶ Inclusief € 18 miljoen ANLb structureel per jaar.

¹⁷ exclusief PM-posten

Voor het bereiken van een geborgde emissiereductie ammoniak in de melkveehouderij, is het van belang dat er ondersteunend beleid is om de beweging naar het emissieniveau te maken. Hiervoor richten we een nieuwe beloningssystematiek in, maken we gebruik van bestaande regelingen en breiden die uit. In 2026 zetten we in op de introductie van de beloningssystematiek, hiervoor zijn al middelen beschikbaar, maar we voorzien daarvan een uitbreiding. Dat geldt ook voor de innovatieregeling en de extensiveringsregeling. Voor de extensiveringsregeling vragen we € 1,9 miljoen aan in tranche B van de RPGB-regeling bij het Rijk die we nadrukkelijk ook voor extensivering willen inzetten. De uitbreiding van de innovatieregeling financieren we uit eigen middelen.

Op basis van de uitkomsten van de kwantitatieve analyse van de (melk)veehouderij en de relatie met een emissieniveau van 35-45 kg/ha/jr, actualiseren we het ondersteuningsbeleid en de bijbehorende financiële inzet. Naar verwachting gebeurt dit medio 2026. Voorlopige inschattingen voor de lange termijn zijn gegeven voor de beloningssystematiek en de innovatieregeling, die scherpen we ook aan op basis van de kwantitatieve analyse.

Beleid	Huidige inzet	Indicatieve aanvullende investering korte termijn (totaal 2026-2028)	Voorlopige inschatting investering lange termijn
Beloningssystematiek	€ 4 miljoen	€ 4 miljoen	€ 20-25 miljoen
Innovatieregeling	€ 2,5 miljoen	€ 0-2 miljoen ¹⁸	€ 10-20 miljoen
Extensiveringsregeling	Zie maatregelspoor strategische grondbeleid en natuurlijke stoppers	€ 1-2 miljoen	PM-post
Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer	€ 18 miljoen per jaar	-	PM-post
Natuurlijke stoppers en strategisch grondbeleid	Zie maatregelspoor Strategisch Grondbeleid en Natuurlijke Stoppers		
Totaal (voorlopig)¹⁹	€ 24,5 miljoen ²⁰	€ 5-7 miljoen	€ 30-45 miljoen

Strategisch grondbeleid en natuurlijke stoppers

Op korte termijn ramen we € 5,5 miljoen om de verplaatsingsregeling in te kunnen richten en het gebiedsgerichte beleid verder vorm te geven. Op de langere termijn zullen aanvullende middelen nodig zijn daarvoor hebben we een voorlopige inschatting gemaakt die na de uitwerking van de uitvoeringsstrategieën in 2026 wordt bijgesteld. Tot die tijd kunnen aankoopkansen via de strategische grondfaciliteit gefinancierd worden.

Voor natuurlijke stoppers zijn de RPGB-middelen van het Rijk beschikbaar, net als de Rijksmiddelen voor PAS-melders die willen stoppen. De RPGB-middelen uit tranche B hebben we bij maatregelspoor geborgde emissiereductie ammoniak gepositioneerd omdat we deze voornamelijk voor extensivering willen inzetten.

Beleid	Huidige inzet	Indicatieve aanvullende investering korte termijn	Voorlopige geschatte totale investering lange termijn
--------	---------------	---	---

¹⁸ Afhankelijk van vergunningsmogelijkheden

¹⁹ exclusief PM-posten

²⁰ Waarvan 18 structureel per jaar.

		termijn (totaal 2026-2028)	
Aankopen gronden/ bedrijven	n.v.t. ²¹	n.v.t	€ 155 miljoen ²²
RPGB	€ 7,04 miljoen Generiek (Rijk) € 3,84 miljoen voor PAS-melders (Rijk)	.. ²³	PM-post
Verplaatsingsregeling	-	€ 5,0 miljoen	€ 15 miljoen
Aanvullend onderzoek gebiedsstrategieën	-	€ 0,5 miljoen	€ 0,5 miljoen
Totaal (voorlopig)²⁴	€ 10,88 miljoen	€ 5,5 miljoen	€ 170,5 miljoen

Beoogde dekking en aanvullende middelen

Bovenstaande tabellen geven indicatief inzicht in de benodigde investeringen. € 52 miljoen aan Rijksmiddelen is al toegezegd. Het gaat hierbij om de middelen uit het Vervolgpakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel voor de gebieden bij de Rotterdamse Haven (€ 50 miljoen) en tranche B van de RPGB-regeling (€ 1,9 miljoen).

Het Rijk heeft als onderdeel van het MCEN-Vervolgpakket € 242 miljoen geraamd voor gebiedsgerichte aanpakken in onder andere Rotterdam²⁵ en het Groene Hart. Er is nog geen duidelijkheid over de potentiële invulling van deze middelen. Mogelijk passen de SANE-maatregelen daar (gedeeltelijk) in. Daarnaast houden we de Rijksontwikkelingen nauw in de gaten. In het Vervolgpakket zijn ook aanvullende middelen aangekondigd voor natuurherstel, doelsturing, extensivering, innovatie en Agrarisch Natuurbeheer. Wij sluiten daar zo goed mogelijk op aan.

Afhankelijk van de ontwikkelingen op Rijksniveau is, provinciale financiering van de aanvullende middelen van € 7,5-11,5 miljoen op de korte termijn mogelijk nodig. We besluiten hierover in 2026, bij de voorjaarsnota of bij vaststellen van de investeringsagenda 2026-2030.

Onzekerheden

De indicaties zijn terughoudend ingeschat en met onzekerheden omgeven. Of we de middelen daadwerkelijk kunnen uitgeven hangt onder meer ook af van vergunningsverlening, landelijk beleid en animo voor regelingen. We verwachten dat deze drie factoren zich dusdanig gaan ontwikkelen dat er waarschijnlijk meer geïnvesteerd moet worden. Maar dat blijft onzeker. Dat betekent ook dat we, waar nodig, meer aanvullende financiële investeringen kunnen voorleggen aan Provinciale Staten.

In deze indicatieve raming hebben we nog geen aanvullende Rijksmiddelen meegenomen. Bijvoorbeeld voor doelsturing, innovatie, extensivering of stoppersregelingen. Het is nog niet duidelijk waar die

²¹ Op korte termijn kunnen aankoopkansen via de strategische grondfaciliteit gefinancierd worden.

²² Dit bedrag is een inschatting voor de benodigde financiering van de aankoop van gronden en bedrijven in de eerste jaren na het uitwerken van de gebiedsstrategieën (2026-2028). Hierbij is nog geen rekening gehouden met beheerkosten, pachtinkomsten, financieringslasten, eventuele afwaardering en verkoopopbrengsten.

²³ We vragen 1,9 miljoen aanvullend aan die we nadrukkelijk inzetten voor extensivering. Dat bedrag is opgenomen bij de financiën van de maatregel emissiereductie melkveehouderij.

²⁴ exclusief PM-posten

²⁵ Dit staat los van de toegezegde € 50 miljoen voor natuurherstel.

middelen organisatorisch en geografisch landen, daarnaast zijn de voorwaarden van de regelingen nog niet bekend. Hierdoor is het niet mogelijk ze al toe te wijzen aan de maatregelsporen.

8. Beleidsregel stikstofreductieprojecten

Projecten om emissiereducerende maatregelen te nemen vergen vaak een vergunning voor een Natura 2000-activiteit. Denk bijvoorbeeld aan een nieuwe reducerende techniek op het erf of in de fabriek. Op dit moment kunnen ook deze projecten vaak geen vergunning krijgen vanwege het additionaliteitsvereiste. Doordat deze projecten nu geen doorgang vinden, vertraagt de reductie van emissies uit de landbouw en industrie, waardoor brede vergunningverlening ook minder snel mogelijk wordt.

Samen met Omgevingsdienst Haaglanden hebben we een beleidsregel stikstofreductieprojecten opgesteld om deze impasse te doorbreken. Deze beleidsregel richt zich op projecten die direct leiden tot emissiereductie. Na vaststelling van de beleidsregel [PZH-2025-881721438] wordt het mogelijk vergunningen te verlenen voor projecten die minimaal 35% emissiereductie opleveren. We verwachten hiermee ook dat we innovaties in de landbouw en industrie kunnen stimuleren.

9. SANE: Rijk en provincie

De provincie Zuid-Holland doet wat het kan om de natuur in onze provincie te herstellen en de vergunningverlening weer breed en structureel op gang te krijgen, maar generieke maatregelen van het Rijk zijn en blijven nodig.

De landelijke verkiezingen maakt dat het op dit moment onduidelijk is hoe het landelijk stikstof- en landbouwbeleid er voor de komende jaren uit gaat zien. Mogelijk gaan we door op de ingeslagen route, mogelijk wordt er een andere koers gevaren. In beide gevallen blijven de uitdagingen in onze provincie overeind staan; dit maakt dat onze hulpvraag aan het Rijk eenduidig is en blijft. We blijven daarbij zoveel mogelijk verenigd optrekken met andere partijen.

Bouwstenendocumenten Emissiereductie Landbouw en bouwstenendocument Natuur

Samen met de decentrale overheden, verenigd in het IPO, VNG en UvW, is samen met verschillende organisaties gewerkt aan bouwstenendocumenten om met nadere voorstellen te komen bij het kabinet om vergunningverlening weer los te trekken en langjarige stabiliteit te bieden aan (agrarisch) ondernemers en (agrarisch) natuurbeheer.

Het Bouwstenendocument Emissiereductie Landbouw²⁶ is een samenwerking van de decentrale overheden met LTO en het NAJK. Het bouwstenendocument stelt voor niet langer uitsluitend op depositie sturen, maar op meetbare emissiereductie met een geborgd tussendoel voor 2030 en 2035. De in deze bouwsteen beschreven aanpak zal een doorvertaling moeten krijgen in regelgeving en moeten worden vastgelegd in een bestuursakkoord tussen Rijk en decentrale overheden. Diverse politieke partijen hebben dit bouwstenendocument ook genoemd in hun verkiezingsprogramma.

Het Bouwstenendocument Natuur²⁷ is een samenwerking van de decentrale overheden met natuurorganisaties en agrarisch natuurbeheerders en biedt een gezamenlijke route om natuurherstel te borgen. Met dit bouwstenendocument wordt aan het Rijk gevraagd om duidelijke randvoorwaarden hiervoor; een geborgde aanpak voor stikstofreductie, extra natuurherstelmaatregelen en bestuurlijke afspraken over langjarig geïndexeerde financiering van onder andere (agrarisch) natuurbeheer.

Wat Zuid-Holland aanvullend van het Rijk nodig heeft

Naast de samenwerking en de vraagstukken die we vanuit (maatschappelijke) partners bij het Rijk agenderen, blijft ook voor de situatie in Zuid-Holland het Rijk medeverantwoordelijk. We vragen het Rijk om samen met ons te zorgen voor perspectief voor herstel van de natuur en de economische doorontwikkeling van onze provincie, en voor onze PAS-melders. We vragen het Rijk door te werken aan een geborgd maatregelenpakket en daarbij in te zetten op in ieder geval de volgende punten:

- **Geborgde generieke maatregelen**, waardoor geborgde stikstofreductie plaatsvindt, zijn cruciaal om verslechtering van Natura 2000-gebieden tegen te gaan, de impasse bij vergunningverlening te doorbreken en de PAS-melders en interimers te helpen. Met het Startpakket²⁸ en het Vervolgpakket²⁹ zijn door het Rijk goede stappen gezet, maar het is nog onvoldoende om te

²⁶ <https://www.ipo.nl/media/lqbjqzls/gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf>

²⁷ <https://www.ipo.nl/media/0orktxo4/bouwsteendocument-natuur.pdf>

²⁸ PZH-2025-872836780

²⁹ PZH-2025-879910045

garanderen dat vergunningverlening, natuurherstel én economische ontwikkeling hand in hand gaan³⁰³¹.

- **Invoering van een juridisch geborgde rekenkundige ondergrens van 1 mol.** De minister van LNVN heeft in een recente Kamerbrief³² aangegeven de rekenkundige ondergrens op zo kort mogelijke termijn in te brengen in een lopend proces voor een rechterlijke toets. Hier wordt in samenwerking met de provincies gezocht naar een geschikte zaak. Bij de invoering van de rekenkundige ondergrens is en blijft het cruciaal dat de ondergrens juridisch houdbaar is en gepaard gaat met een geborgd maatregelenpakket waarmee voldoende stikstofreductie wordt bewerkstelligd.
- **Een spoedige uitwerking van de richtinggevende middelen gereserveerd in het Vervolgpakket.** In totaal heeft het kabinet 5,6 miljard euro incidenteel vrijgemaakt voor de maatregelen uit het Start- en Vervolgpakket, waarvan 2,6 miljard richtinggevend is. Daarnaast is voor structurele maatregelen 500 miljoen euro vrijgemaakt. Wij vragen het Rijk de maatregelen waarvoor deze middelen zijn gereserveerd spoedig uit te werken, zodat er snel stappen gezet worden om de vergunningverlening op gang te brengen en de natuur te herstellen. Dat zal ook duidelijkheid scheppen over hoe de Rijksmiddelen worden verdeeld naar- en over de provincies. In het bijzonder vragen we aandacht voor de al eerder aangekondigde extensiveringsregeling waar een bedrag van € 627 miljoen voor is vrijgemaakt; extensivering op verschillende manieren is een belangrijke route naar een oplossing van het stikstofvraagstuk.
- **Het voortzetten van de gebiedsgerichte samenwerking.** In het Vervolgpakket heeft het kabinet 242 miljoen euro gereserveerd voor een gebiedsgerichte aanpak, waar onder andere het Groene Hart en Rotterdam zijn genoemd. Tevens is er 50 miljoen euro vrijgemaakt voor natuurherstel rondom de Rotterdamse Haven. Wij vragen het Rijk deze gebiedsgerichte aanpak verder met ons uit te werken.
- **De snelle ontwikkeling van doelsturing als geborgde aanpak voor de landbouwsector.** Met het Vervolgpakket is € 842 miljoen bovenop de eerder aangekondigde € 200 miljoen uit de Voorjaarsnota vrijgemaakt voor de verdere ontwikkeling en uitrol van het systeem van doelsturing. Wij ondersteunen deze inzet van het Rijk en zien doelsturing als belangrijk onderdeel van een geborgde aanpak voor de landbouwsector. Dit sluit aan bij de inzet vanuit het bouwstenendocument emissiereductie landbouw.
- **Maatwerk voor overgangszones.** Van het Rijk vragen we voldoende ruimte om maatwerk mogelijk te maken rondom de Natura 2000-gebieden voor het verminderen van alle drukfactoren, dus niet alleen stikstof. Dit is van groot belang voor een effectieve gebiedsgerichte aanpak. Met ruimte voor maatwerk kunnen wij dit op provinciaal niveau met onze gebiedspartners verder vormgeven waar wenselijk en nuttig, met waar nodig richting vanuit het Rijk hoe om te gaan met de ruimte rondom de Natura 2000-gebieden.
- **Onderzoek de scheiding van NOx en NH3.** In de doelstellingen van het Rijk is al een onderscheid gemaakt tussen de doelstellingen voor de industrie, stikstofoxiden (NOx), en de landbouwsector, ammoniak (NH3). Wij vragen het Rijk te onderzoeken of dit onderscheid verder kan worden toegepast bij activiteiten en vergunningverlening — zodat beleid en beoordeling beter aansluiten

³⁰ PZH-2025-872219186

³¹ PZH-2025-880562057

³² Kamerstuk 35 334, nr. 399.

op de verschillende emissietrends. Dit omdat de trend van NOx nog steeds dalend is, waarbij dat voor NH3 de laatste tien jaar vlak is.

- **Aanvullende en flankerende maatregelen voor de sectoren woningbouw en mobiliteit.** In het Vervolpakket zijn geen verdere aanvullende maatregelen genomen voor het reduceren van stikstof in de sectoren woningbouw en mobiliteit. Deze aanvullende en flankerende maatregelen zijn wel nodig voor doelbereik in deze sectoren, en om het makkelijker te maken om een natuurvergunning af te geven voor de uitvoeringsfase van projecten. Wij vragen het Rijk te komen met aanvullende maatregelen en bijbehorende financiële dekking, en de bestaande inzet op bijvoorbeeld het gebied van schoon en emissieloos bouwen te versnellen. Een voortvarende aanpak van netcongestie is een randvoorwaarde om schoon en emissieloos bouwen op bouwlocaties tijdig mogelijk te maken, en om te voorzien in voldoende laadvoorzieningen voor zero-emissiebussen en zwaardere motorvoertuigen.

10. Doorkijk

SANE gaat nu een volgende fase in. De maatregelsporen kennen inmiddels hun eigen tempo, mijlpalen en afhankelijkheden. Zij zullen daarom in het vervolg niet *per definitie*, en alleen waar dat nuttig is, als een gezamenlijk pakket behandeld worden. Vaker zullen de maatregelsporen als zelfstandig behandelstuk op de agenda van Gedeputeerde en Provinciale Staten komen. Daarnaast gaan ook met SANE verbonden trajecten zoals de gebiedsprocessen in het ZH-PLG en de Herziening van het omgevingsbeleid de volgende fase in. We kijken daarom in dit hoofdstuk vooruit: wat staat er de komende periode te gebeuren?

Doorontwikkeling maatregelsporen

Onderzoeken en verkenningen

Voor de maatregelsporen aanpak drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk, de geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij en het strategisch grondbeleid geldt dat de gestarte onderzoeken worden voortgezet. Het gaat daarbij specifiek om:

- Ecologisch onderzoek naar aanpak drukfactoren rondom de Natura 2000-gebieden waarvoor overgangszones nuttig en noodzakelijk kunnen zijn.
- Onderzoek naar mogelijkheden voor activiteiten in stikstofovergangszones
- De kwantitatieve analyse (melk)veehouderij
- Vervolgonderzoek naar juridische mogelijkheden voor borgen emissiereductie melkveehouderij op basis van doelsturing.
- Interessepeiling verplaatsingsregeling

We verwachten voor de meeste onderzoeken voortgang in Q1 en Q2 van 2026 te boeken. Er is geen besluitvorming in Provinciale Staten voorzien. Wel worden Provinciale Staten geïnformeerd.

(Door)ontwikkeling (ondersteunend) beleid

We voeren niet alleen onderzoek uit, we introduceren ook nieuwe financiële, juridische en grondinstrumenten of breiden bestaande instrumenten uit. Het gaat om:

- Instrumenten die passen bij de aanpak drukfactoren in overgangszones; we onderzoeken dit in en met de gebiedsprocessen. Daarnaast werken we de aanpak voor de gebieden bij de Haven, waarvoor financiële middelen vanuit het Rijk zijn toegekend, verder uit.
- Het inrichten van de beloningssystematiek voor (melk)veehouders, het uitbreiden van de innovatie- en extensiveringsregeling (RPGB). In een later stadium actualiseren we het ondersteuningsbeleid.
- Voor strategisch grondbeleid starten we met de pilot voor een uitvoeringsstrategie op gebiedsniveau, die we doorzetten naar alle gebieden, uiteindelijk uitmondend in een generieke uitvoeringsstrategie met inzicht in het potentieel en benodigde middelen. Ondersteunend werken we verder aan de uitwerking van het instrumentarium met de korte termijn-focus op een verplaatsingsregeling.

We werken hier in Q1 en Q2 van 2026 aan. Aangezien Provinciale Staten besluiten over nieuw in te richten instrumenten en financiële toekenning aan instrumenten zal dit verlopen via separate besluiten per maatregelspoor.

Herziening van het omgevingsbeleid

In het omgevingsbeleid (omgevingsvisie, -verordening en –programma) worden de juridische en beleidsmatige kaders met betrekking tot de fysieke ruimte vastgesteld. Wijziging van het omgevingsbeleid

kent een zorgvuldig proces: de Herziening van het omgevingsbeleid. Op dit moment loopt er een Herziening van het omgevingsbeleid voor 2025. Daarnaast is er ook een nieuwe (modulaire) herziening voor 2026 voorzien: de Modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw.

- In de huidige Herziening van het omgevingsbeleid scheppen we duidelijkheid in de omgevingsvisie over onze gekozen richting voor de aanpak van drukfactoren rondom Natura 2000-gebieden (gebiedsgerichte aanpak met waar nuttig en noodzakelijk overgangszones) en het toewerken naar een emissieniveau van (gemiddeld) 35-45 kg/ha/jr ammoniak in de melkveehouderij.
- In de te starten Modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw werken we de borging van de overgangszones en de emissiereductie ammoniak in de melkveehouderij uit. Dat geldt waar nodig ook voor de kaders strategisch grondbeleid binnen de landbouw, voor zover die niet in de nota grondbeleid zijn vastgesteld.

In november 2025 wordt de ontwerp-herziening van de lopende herziening besproken in beide Provinciale Statencommissies. Naar verwachting wordt de lopende Herziening in juni 2026 vastgesteld door Provinciale Staten. De startnotitie voor de Modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw is beoogd voor juni 2026.

Gebiedsprocessen in het ZH-PLG

De maatregelsprocessen kennen verschillende elementen die in de gebiedsprocessen uitgewerkt of meegenomen moeten worden. Dat geldt voornamelijk voor de aanpak van drukfactoren in overgangszones waar nuttig en noodzakelijk en het strategisch grondbeleid waar een uitvoeringsstrategie per gebied wordt opgesteld. Ook het ondersteunend beleid voor de geborgde emissiereductie ammoniak in de melkveehouderij landt deels in de gebieden.

De gebiedsprocessen leveren op 1 december de eerste gebiedsplannen op. Vervolgens voert de provincie een analyse uit op de inhoud van de gebiedsplannen om de balans op te maken waar dit moment ons brengt. Provinciale Staten worden hierover eind Q1 2026 geïnformeerd bij het tweede peilmoment.

Aanpalende beleidsprocessen: Uitvoeringsnota Grondbeleid en uitvoeringsagenda landbouw

Parallel aan SANE worden ook de Uitvoeringsnota Grondbeleid en de Uitvoeringsagenda landbouw vastgesteld. Daarin worden de kaders opgesteld waarbinnen grondinstrumenten kunnen worden ingezet in een samenhangende realisatiestrategie. In de uitvoeringsagenda komen de brede beleidskaders en instrumentarium in de landbouw aan bod. Daar wordt ook de verbinding gelegd met de geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij.

Onderstaande tabel geeft op hoofdlijnen de agendering voor Provinciale Staten tot en met medio 2026 weer wat betreft SANE en aanpalende trajecten.

Verwachte agendering in provinciale staten tot en met juni 2026

Doorkijk	Q1 2026	Q2 2026
Onderzoeken en verkenningen	Informerend: stand van zaken	Informerend: stand van zaken
(Door)ontwikkeling en uitbreiding instrumenten	Waar nodig separate besluitvorming per maatregelspoor	Besluitvorming voorjaarsnota Waar nodig separate besluitvorming per maatregelspoor
Herziening omgevingsbeleid		Vaststelling lopende Herziening van het omgevingsbeleid Start Modulaire herziening omgevingsbeleid landbouw
Gebiedsprocessen in het ZH-PLG	Eind Q1 tweede peilmoment	Doorontwikkeling gebiedsplannen na overweging of/hoe gebiedsgericht en generiek doorgaan met aanpak
Uitvoeringsnota grondbeleid	Vaststelling actualisatie Uitvoeringsnota Grondbeleid na vaststelling gewijzigde Financiële Verordening (FV) door PS.	
Uitvoeringsagenda landbouw	Informerend begin 2026	