

Bijdrage van de landbouw aan de realisering van de Natura 2000-doelstellingen in de Vechtstreek



Voorstellen van drie LTO-afdelingen en
drie agrarische natuurverenigingen

Paul Terwan
Theo Vogelzang

Januari 2011



Paul Terwan
onderzoek & advies



LEI

WAGENINGEN UR

De voorstellen in een notendop

Het gebied belooft de stikstofemissies terug te brengen tot een lager niveau dan door landelijk beleid wordt gerealiseerd en heeft de intentie een vergelijkbare afspraak te maken voor de stikstofdepositie. Om die laatste afspraak concreet te kunnen maken, wordt eerst geoefend met het nieuwe rekeninstrument (Aerius) om te beoordelen hoe het gebied er nu en straks (na realisering van extra maatregelen) voorstaat qua emissie en depositie. Zodra de doelafspraken concreet kunnen worden geformuleerd, sluit het gebied hierover een convenant met de overheid en spreekt daarbij een tijdpad af. Tegenover het halen van de (tussen)doelen staat een soepele vergunningverlening en een vrije keuze aan maatregelen op basis van een 'gereedheidskist'. Het vergunningverleningsregime geldt voor alle bedrijven die deelnemen aan de collectieve afspraken en heeft geen relatie meer met de afstand tot een Natura 2000-gebied of bepaalde kwetsbare soorten of habitats. Het gebied stuurt zelf in hoge mate op het bereiken van de doelen, in de afspraken met de overheid is vastgelegd wat er gebeurt als de doelen niet of te langzaam worden gehaald. De afspraken worden vastgelegd voor 12 jaar (twee beheerplanperiodes) in zowel de beheerplannen als de aparte verordening die de vergunningverlening gaat regelen. Er wordt veel energie gestoken in het juridisch sluitend formuleren van de beoogde werkwijze.

Hoe gaat die zelfsturing in zijn werk? De gezamenlijke grondgebruikers leggen daarvoor – al dan niet via hun organisaties – spelregels vast. Door middel van vervoegd opgestelde bedrijfsontwikkelingsplannen (BOP's) wordt op gebiedsniveau inzicht verkregen in de huidige en toekomstige bedrijfsemissies. Van iedereen wordt verwacht dat hij bovenop de wettelijke verplichtingen extra emissiebeperkende maatregelen treft. De omvang daarvan is mede afhankelijk van de huidige emissies. Welke maatregelen dat zijn, kiest de veehouder zelf. Voor dure investeringen zijn subsidies voorhanden. Als de som van de individuele emissies voldoet aan de op gebiedsniveau afgesproken reductie van emissies en depositie (bij die laatste speelt ook de afstand tot Natura 2000 een rol), hoeft er verder geen actie te worden ondernomen en kunnen de 'ontwikkelaars' soepel een vergunning krijgen. Als er onvoldoende reductie wordt bereikt, bepalen de spelregels hoe er extra reductie wordt gerealiseerd: door extra maatregelen en/of door beperken van de uitbreidingsruimte. Wie zich niet aan de spelregels wenst te houden, komt niet in aanmerking voor soepele vergunningverlening, maar valt terug in het oude regime. De vorderingen worden bijgehouden door het nieuwe meetinstrument en regelmatig aan de provincie gerapporteerd.

Daarnaast wordt – aanvullend op het SNL – een breed scala aan groenblauwe "Natura 2000-diensten" gefinancierd. Daaronder zijn collectieve maatregelen zoals mestvergisters en de aanleg van helofytenfilters voor de zuivering van inlaatwater, en individuele maatregelen voor een betere waterkwaliteit en voor natuurtypen die raken aan de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Hoewel deze maatregelen geen juridische status hebben, verbeteren ze de algehele gebiedskwaliteit en dragen sommige bovendien direct bij aan de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden.

De gebiedsorganisaties beschouwen de voorstellen als een eerste stap in een gebiedsproces en willen hier in samenspraak met de provincie graag een vervolg aan geven.

1. Achtergrond

In de Vechtstreek zijn twee Natura 2000-gebieden aangewezen: het Naardermeer en de Oostelijke Vechtplassen. Deze gebieden grenzen aan elkaar en beslaan tezamen een oppervlakte van 8.156 ha. Naast open water (de plassen zelf) beslaan de gebieden een mix van moerassige vegetaties (riet, veenmosrietlanden, vochtige heiden) en graslanden. Hieronder zijn delen van (deels voormalige) landbouwpolders. Deze zijn inmiddels voor een belangrijk deel eigendom van terreinbeherende organisaties, maar er bevindt zich – met name in de Oostelijke Vechtplassen – ook nog een aanzienlijke oppervlakte particuliere eigendommen binnen de gebiedsgrenzen.

Voor Natura 2000-gebieden is een speciaal beschermingsregime van kracht, dat wordt uitgewerkt in door de provincie opgestelde beheerplannen. Om de natuurkwaliteit in de Natura 2000-gebieden te waarborgen en versterken, worden er ook in een zone om de gebieden heen maatregelen van kracht ('externe werking'). Daarbij gaat de discussie nu vooral om stikstofdepositie, waarvoor nu in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) landelijke afspraken worden gemaakt. Maar er spelen ook relaties met de omliggende gebieden in de sfeer van waterbeheer. Daarnaast zijn er uiteraard relaties tussen de natuur in de Natura 2000-gebieden en die daarbuiten, met name waar het gaat om mobiele soorten.

In de discussie over de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden in de Vechtstreek heeft de provincie Noord-Holland met LTO Noord afgesproken dat zij in het kader van de PAS met eigen, gebiedsgerichte voorstellen mogen komen voor:

- vermindering van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden;
- versterking van de natuur- en waterkwaliteit in de gehele Vechtstreek, al dan niet in relatie tot de natuurkwaliteit van de Natura 2000-gebieden.

Deze voorstellen worden in de voorliggende notitie uitgewerkt. Zij zullen worden aangeboden aan de provincie en zullen hopelijk een bouwsteen gaan vormen voor de beheerplannen.

De voorstellen zijn tot stand gekomen in samenspraak met het gebied: op basis van twee discussiebijeenkomsten met een groep van ca 25 grondgebruikers uit de gehele Vechtstreek, begeleid door een klankbordgroep van LTO Noord (drie afdelingen: Gooi en Vechtstreek, Noord-West Utrecht en Maartensdijk / De Bilt / Loosdrecht) en de drie betrokken agrarische natuurverenigingen (Vechtvallei, Utrechtse Venen en Noorderpark). De ideeën en voorstellen in deze notitie weerspiegelen het gedachtegoed van deze zes organisaties. Daar waar in deze notitie sprake is van 'wij' of van 'de gebiedsorganisaties', wordt gerefereerd aan deze zes. Het project is gefinancierd door de provincie Noord-Holland en LTO Noord (steunpunt Natura 2000).

2. Overwegingen vooraf

1. De landbouw in de Vechtstreek is verhoudingsgewijs extensief. Er is nauwelijks intensieve veehouderij en de rundveehouderij heeft een gemiddeld lage veebezetting en daarmee een relatief lage stikstofemissie. De afgelopen 20 jaar is de veebezetting aanmerkelijk gedaald: de rundveestapel met 18%, de schapenstapel met 36% (zie bijlage). Een duurzame veehouderij in de Vechtstreek is cruciaal voor het behoud van de huidige gebiedskwaliteiten. Het gebied is onderdeel van het Nationaal Landschap Groene Hart, waar de gezamenlijke overheden juist inzetten op verduurzaming van de landbouw als de

centrale drager van het huidige, gewaardeerde landschap. Een vitale landbouw, de koe in de wei – uitgangspunten die breed ondersteund zijn vastgelegd in de Agenda Westelijke Veenweiden, het Ontwikkelingsprogramma Groene Hart, het Uitvoeringsprogramma Groene Uitweg, de Gebiedsvisie Vechtstreek en de Gebiedsafspraak Vechtstreek-Zuid.

2. Het is van groot belang om de huidige impasse in de milieuvergunningverlening in en rond Natura 2000-gebieden te doorbreken. Voor de veehouder gaat die impasse gepaard met veel onzekerheid en hoge kosten voor vergunningverlening (vergezeld van duur ecologisch advies), voor de overheid met bestuurlijk/juridische onduidelijkheid en hoge administratieve kosten. Zelfs ecologische adviesbureaus geven aan dat de huidige situatie onwerkbaar is. En er ontstaat steeds bredere consensus dat de kritische depositiewaarde (KDW) een (te) dominante rol is gaan spelen in de discussie. Oud-minister Verburg geeft in een recente Kamerbrief aan dat de KDW niet moet worden opgevat als een toetswaarde, maar als een streefwaarde. De PAS, c.q. het Programma Stikstof, is bedoeld om uit deze impasse te komen. Dat is winst, maar:
 - a. de voorlopige PAS van juni 2010 zet in op een combinatie van landelijk verplichte en regionaal in te vullen maatregelen. Gezien de sterke regionale verscheidenheid in de kosteneffectiviteit en werkbaarheid van emissiebeperkende maatregelen, zijn de gebiedsorganisaties voorstander van een sterk regionaal bepaalde invulling van de benodigde maatregelen en het beperken van de landelijke verplichte maatregelen tot zaken die landelijk toepasbaar en effectief zijn. Zo is verplichte zodebemesting in de Vechtstreek lang niet overal inpasbaar en is minstens zoveel winst te bereiken met verdund uitrijden van mest met het sleepslangensysteem;
 - b. de voorlopige PAS draait alleen om stikstof, terwijl in de Vechtstreek – en getuige diverse onderzoeksrapporten ook in andere gebieden – factoren zoals waterbeheer en goed biotoopbeheer van minstens zoveel belang zijn (zie ook punt 5b). Van een beleidsmatige afweging tussen deze factoren is nog steeds geen sprake;
 - c. van groot belang is dat er werkbare instrumenten komen om de PAS operationeel te maken. Op dit moment is er nog (te) veel discussie over meetinstrumenten, referenties en (tussen)doelen. Daarover moet snel duidelijkheid komen (zie ook punt B4).
3. Deze notitie bevat een collectief aanbod voor verbetering van de gebiedskwaliteit. De gezamenlijke grondgebruikers zijn bereid om de natuurkwaliteit te verbeteren en de emissies te beperken. Wel vinden we dat er van de landbouw geen onevenredige bijdrage mag worden verwacht en verwachten we van andere sectoren een vergelijkbare inspanning. Zo zijn de Natura 2000-gebieden in de Vechtstreek gelegen in een sterk verstedelijkte omgeving waar recente infrastructurele projecten (verbreding A2, verbinding Almere-Amsterdam-Schiphol) naar verwachting zullen leiden tot een verdere toename van (emissies en depositie vanuit) het verkeer. Omdat het niet terecht is van om van de landbouw te verwachten dat zij een toename van de verkeersemisies compenseert met een extra reductietaakstelling, betrekken we in dit aanbod de reductie louter op de landbouwemissies en -depositie.
4. Het gebied, c.q. de gebiedsorganisaties hebben vaker een ‘aanbod’ geformuleerd. Denk aan de voorgenomen maatregelen in het Uitvoeringsprogramma Groene Uitweg of aan de realisering van de Groene Ruggengraat. Hoewel de integrale aanpak van het Uitvoeringsprogramma zeker werkt, is op andere vlakken (ganzenbeleid, agrarisch natuurbeheer) de realisering en financiering van de voorgenomen maatregelen slechts mondjesmaat van de grond gekomen. Dat is niet bevorderlijk voor het draagvlak onder grondgebruikers voor maatschappelijke diensten en het vertrouwen in de overheid. Als de overheid wil ingaan

op het aanbod zoals verwoord in deze notitie, verwachten de gebiedsorganisaties dat de afspraken voor langere tijd (bijvoorbeeld 12 jaar, dat zijn twee beheerplanperiodes) worden vastgelegd en nagekomen.

5. De staat van instandhouding van veel habitats en soorten op basis waarvan de beide gebieden zijn aangewezen onder Natura 2000, is matig tot slecht. Om de volgende redenen kan de landbouw daarop echter maar beperkt invloed uitoefenen:
 - a. de stikstofdepositie vanuit de landbouw bedraagt in de twee gebieden resp. 631 en 510 mol/ha. Op de totale deposities van respectievelijk 1.890 en 1.690 mol/ha is dat 33 en 30%. Ongeveer 70% van de totale depositie is dus niet vanuit het gebied beïnvloedbaar. En ook al zou de depositie vanuit de landbouw tot nul worden gereduceerd, dan nog is de achtergronddepositie hoger dan de kritische waarde zoals die voor de meest kwetsbare milieus zoals veenmosrietlanden (700 mol/ha) is berekend;
 - b. de 'voortoets' van de beheerplannen meldt dat de huidige landbouw in het gebied geen significante effecten heeft op de instandhoudingsdoelen van de N2000-gebieden. Voor de verbetering van die doelen gaat het vooral om het op orde krijgen van het watersysteem: waterkwaliteit (met name bepaald door de inlaat van voedselrijk gebiedsvreemd water), toename van kwel en peilbeheer (tegengaan verdroging). De voortoets stelt dat "de beoogde verbetering van de instandhoudingsdoelen in eerste instantie bereikt moet worden door verbeteringen in dit watersysteem en pas in later instantie door vermindering van de stikstofdepositie". Dit betekent dat in de Vechtstreek extra kritisch moet worden gekeken naar de kosteneffectiviteit van stikstofmaatregelen;
 - c. veel gebieden binnen de Natura 2000-begrenzing zijn eigendom van Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Een belangrijke sleutel tot kwaliteitsverbetering ligt dus ook bij deze organisaties. We gaan er van uit de terreinbeheerders hier serieus hun verantwoordelijkheid nemen en in samenspraak met de agrarische sector bezien welke maatregelen hierbij effectief kunnen zijn.
6. De afgelopen jaren is er in de landbouwgebieden in de Vechtstreek al veel gebeurd dat bijdraagt aan de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden:
 - zoals gezegd is de veestapel aanmerkelijk gekrompen (zie bijlage);
 - de melkproductie per koe is weliswaar gestegen, maar het ureumgehalte in de melk (een belangrijke indicator voor de stikstofemissie) is flink gedaald. Per saldo is hiermee een belangrijke reductie van de ammoniakuitstoot gerealiseerd;
 - de emissies vanuit de stal en met name die bij het uitrijden van dierlijke mest zijn behoorlijk gedaald;
 - het peil in enkele polders aangrenzend aan de Natura 2000-gebieden is al verhoogd. Hiermee zijn zowel de verdroging van de Natura 2000-gebieden als de mineralisatie van het veen (en daarmee de emissies) verminderd;
 - enkele graslandgebieden die van belang zijn voor de hydrologie van de Natura 2000-gebieden (bufferzone rond Naardermeer, de Horstermeer, de Bethunepolder) zijn binnen de Natura 2000-begrenzing opgenomen, ook al herbergen ze geen habitats en soorten die kwalificeren voor begrenzing.
7. Er bestaat vrees dat de emissies en depositie vanuit de landbouw sterk zullen toenemen als in 2015 de melkquotering wordt afgeschaft. In de praktijk zal de groei van de rundveestapel in de Vechtstreek naar onze inschatting echter niet rigoureuus zijn. De landelijke verwachting is een groei van ca 5%. In de Vechtstreek (met zijn relatief hoge

productiekosten) zal die groei zeker niet hoger zijn. Los van het feit dat de Ministeries van EL&I en VROM zich al buigen over landelijke instrumenten om de milieubelasting vanaf 2015 te reguleren, speelt de omvang van de veestapel in het voorstel zoals wij dat straks presenteren, geen rol meer.

8. Bij de verdere uitwerking van het Natura 2000-beleid is grote behoefte aan:
 - eenduidige rekenmethoden, een eenduidige referentie en actuele emissie- en depositiecijfers (een 'nulmeting');
 - actuele kaarten van de in stand te houden habitats en soorten in de twee Natura 2000-gebieden. De nu gehanteerde kaarten zijn niet zelden gebaseerd op oude inventarisaties en soms aantoonbaar achterhaald.

Bij gebrek aan deze gegevens en instrumenten kunnen we onze voorstellen op dit moment niet kwantificeren. Er komt een nieuwe rekenmethode, zo hebben wij begrepen, maar de introductie daarvan maakt kwantificering van de doelstellingen en de maatregelen in eerste instantie alleen maar lastiger. De meest actuele cijfers die ons ter beschikking staan, zijn van 2005. In de vijf daaropvolgende jaren zijn nog weer aanmerkelijke emissiereducties bereikt in het voerspoor en bij het uitrijden van mest. Om 'prestaties' te kunnen meten, is het van groot belang om een eenduidige referentie te hebben. Die zouden wij graag zo spoedig mogelijk van de provincies ter beschikking krijgen.

9. Belangrijke financiële pijlers onder Natura 2000 zijn het EHS- en TOP-beleid. Nu de grondverwerving voor de EHS sterk ter discussie staat door bezuinigingen op rijksniveau, is het van belang om creatief na te denken over kosteneffectieve vormen van het beheer van Natura 2000-gebieden. We komen hierop later terug.
10. Eén van de vier centrale instandhoudingsdoelen betreft de betekenis van de Natura 2000-gebieden als foerageergebied en slaapplek voor ganzen (m.n. grauwe gans en kolgans) in de winter. De ontwerp-beheerplannen voor het Naardermeer en de Oostelijke Vecht plassen stellen dat voor overzomerende (broedende) ganzen tot een plan van aanpak voor populatiebeheersing zal worden gekomen. Omdat de zomer- en winterpopulaties tegenwoordig sterk overlappen, is het naar onze stellige overtuiging in het belang van zowel de landbouw als de natuurbescherming als de populatiebeheersing voortvarend ter hand wordt genomen. Basis daarvoor zijn wat ons betreft de vastgestelde Faunabeheerplannen voor Noord-Holland en Utrecht. Het eerste hanteert voor het Noord-Hollandse deel van de Vechtstreek een streefgetal van 350 broedparen. Het Utrechtse plan hanteert voor de grauwe gans (provinciebreed) een streefstand van 4.300 dieren, resulterend in een benodigde eenmalige reductie met 6.682 dieren en daarna een jaarlijkse reductie met 989 dieren. Helaas worden die doelen momenteel nog lang niet gehaald. Wij dringen er dan ook sterk op aan dat de genoemde Faunabeheerplannen daadwerkelijk worden uitgevoerd en dat beheer en schadebestrijding op basis van bestaand gebruik mogelijk blijven. Wij verwachten hierbij ook medewerking van de betrokken terreinbeherende organisaties.
11. Vanuit de landbouw in de Vechtstreek heeft afstemming over de voorstellen plaatsgevonden met agrarische natuurvereniging Water, Land & Dijken in Laag Holland, die ook een voorstel voorbereidt voor een PAS-strategie. Afgesproken is om twee zelfstandige adviezen op te stellen, maar de aanbevolen strategie zo goed mogelijk af te stemmen om de provincie zo mogelijk een eenduidige (provinciale of regionale) aanpak te kunnen adviseren. Wij komen daar hierna nog op terug.

12. Een deel van de Vechtstreek is gelegen in de provincie Utrecht. Het beheerplan voor de Oostelijke Vechtplassen wordt opgesteld door de provincie Noord-Holland, zo is afgesproken. De ruimte die de landbouworganisaties en agrarische natuurverenigingen nu krijgen om eigen voorstellen te formuleren, is toegekend door de betrokken Noord-Hollandse gedeputeerde. Mochten deze voorstellen leiden tot aanpassingen in de beheerplannen, dan spreken we de verwachting uit dat de provincie Utrecht die zal overnemen en ook in zijn vergunningenbeleid de provincie Noord-Holland zal volgen. Utrecht heeft recent een Verordening Veehouderij, Stikstof en Natura 2000 uitgebracht, die voorziet in een provinciale depositiebank (saldering). We gaan er niettemin van uit dat Utrecht bereid blijft om voor het Vechtplassengebied een andere benadering dan saldering te verkennen.

3. Het voorstel

1. Het hiernavolgende voorstel is een integraal ‘aanbod’ op het gebied van stikstof, water en biodiversiteit. Voor de laatste twee onderdelen is een onderscheid gemaakt tussen maatregelen die effecten hebben op de instandhoudingsdoelen binnen Natura 2000-gebieden en maatregelen die vooral buiten Natura 2000-gebieden effecten hebben en bijdragen aan een algehele verbetering van de gebiedskwaliteit. Hoewel de laatste maatregelen momenteel wellicht geen juridische status hebben in het kader van de PAS, vormen ze een integraal onderdeel van het gebiedsaanbod.
2. Dit integrale voorstel heeft betrekking op grofweg 120 agrarische bedrijven en ca 5.000 ha cultuurgrond in de Vechtstreek. Er is hierbij vooralsnog geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven die in en nabij Natura 2000-gebieden zijn gelegen en bedrijven die verderaf zijn gelegen. Dat heeft de volgende redenen:
 - we streven naar een integrale verbetering van de gebiedskwaliteit in de gehele Vechtstreek en een bijdrage daaraan van alle betrokken grondgebruikers;
 - de meest voor verzuring gevoelige habitats (zoals veenmosrietland) zijn sterk verspreid door het gebied heen gelegen, zodat lastig een 1:1-relatie tussen deze habitats en individuele bedrijven of gebiedsdelen kan worden gelegd;
 - er zijn (nog) geen duidelijk afgebakende invloedssferen of bufferzones vastgesteld. Als gevolg daarvan wordt de vergunningverlening in een willekeurig, maar groot gebied bemoeilijkt. In deze zin is bijna elke grondgebruiker nu ‘betrokkene’;
 - zoals gezegd is de depositie van buiten het gebied al hoger dan de berekende kritische waarden voor deze habitats. Het effect van individuele emissies op individuele soorten of habitats is – een enkele uitzondering wellicht daargelaten – minimaal.Om deze redenen zijn de gebiedsorganisaties geen voorstander van een aanpak waarbij de externe werking rond Natura 2000-gebieden een belangrijke rol speelt in de vergunningverlening en willen ze doelen, inspanningen en vergunningverlening op gebiedsniveau lostrekken van individuele bedrijven en situaties.
3. De gebiedsorganisaties zijn bereid om – binnen het afsprakenkader met de provincie – zelf een actieve rol te spelen in de sturing van de gebiedskwaliteit, inclusief de emissiereductie. Dat betekent dat zij in overleg met hun leden de voortgang van de resultaten gaan monitoren en eventueel ook bijsturen en dat zij hun leden daar ook daadwerkelijk op aanspreken. Hierop komen we terug in § 4.

4. Voor het doen en naleven van een concreet, kwantitatief aanbod voor reductie van de stikstofemissies en -depositie hebben we nodig:
 - recente cijfers over de emissies vanuit de landbouw in de Vechtstreek;
 - een reductiedoelstelling en een referentiejaar of -emissie;
 - een algemeen aanvaard en goed bruikbaar meetinstrument. Dit wordt de rekentool Aerius, die op dit moment nog niet optimaal geschikt is voor ons doel. Zo kunnen momenteel alleen stalmaatregelen worden omgerekend naar deposities, terwijl het gewenst is om alle mogelijke emissiebeperkende maatregelen te kunnen doorrekenen. Omdat geen van deze drie momenteel (operationeel) voorhanden is, kunnen we vooralsnog alleen een kwalitatief aanbod formuleren. In beginsel hebben we een voorkeur voor een recente referentie op basis van het nieuwe meetinstrument dat momenteel wordt voorbereid – in dat geval is alles ‘startklaar’ voor het meten van vorderingen. Wel is in dat geval wellicht een ‘omrekenformule’ nodig voor de relatie met de emissies en doelen die op basis van voormalige rekenmodellen tot stand waren gekomen.

5. Het voorstel vanuit het gebied luidt als volgt:
 - a. het gebied zal tot 2030 in gezamenlijkheid een grotere daling van stikstofemissies realiseren dan die door landelijk beleid wordt gerealiseerd, in de verwachting dat de Vechtstreek daarmee ook onder de landelijke trendlijn (taakstelling) voor stikstofdepositie blijft;
 - b. het gebied heeft de intentie om de verwachting ten aanzien van depositie ook te vertalen naar een regionale depositiedoelstelling, maar wil daartoe eerst oefenen met het nieuwe rekeninstrument om de relatie tussen taakstelling, status quo, emissiebeperking en depositiebeperking te onderzoeken;
 - c. het gebied wil met de overheid graag bovengenoemde doelafspraken maken, waarbij:
 - de maatregelen naar eigen goeddunken kunnen worden gekozen uit een ‘gereedschapskist’ (zie tabel op pagina 9);
 - de vergunningverlening in het gehele gebied weer op gang komt, ongeacht de afstand tot Natura 2000-gebieden of afzonderlijke habitats;
 - het gebied zelf – op basis van tevoren opgestelde onderlinge afspraken – kan sturen op de ontwikkeling van emissies en depositie.Op deze ‘tegenprestaties’ komen we hierna nog in meer detail terug.

6. Daarnaast zal het gebied maatregelen de komende jaren nemen op het gebied van water en biodiversiteit. Een deel hiervan zal ook de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden verbeteren, een deel heeft alleen daarbuiten effect en draagt bij aan verbetering van de algehele gebiedskwaliteit. Voor zover de maatregelen worden getroffen door bedrijven met grond binnen de gebiedsbegrenzing, hebben de maatregelen sowieso effect op de instandhoudingsdoelen. De natuurmaatregelen zijn zo gekozen dat ze bijdragen aan de vier centrale instandhoudingsdoelen zoals deze voor beide Natura 2000-gebieden zijn geformuleerd. Geen weidevogelbeheer dus, maar beheer gericht op waterleven, verlandingsstadia, rietvogels en wintergasten. Dit aanbod is nog niet kwantitatief onderbouwd. Als de betrokken overheden geïnteresseerd zijn in (financiering van) het aanbod op het gebied van water en biodiversiteit, dan zal dit nader worden onderbouwd.

7. Ten aanzien van de vergunningverlening stellen we voor dat een veehouder die zijn bedrijf wil uitbreiden binnen de kaders van de gebiedsafspraken, daarvoor alleen een melding hoeft te doen bij de betrokken gemeente. Omdat het gaat om een gebiedsaanpak, geldt die soepelheid voor alle bedrijven (althans: degenen die zich hebben gecommitteerd aan de spelregels voor zelfsturing; zie § 4) in de Vechtstreek, ongeacht hun afstand tot een

Natura 2000-gebied of tot bepaalde kwetsbare soorten of habitats. Over de vraag hoe dit juridisch houdbaar kan worden opgenomen in de verordening die de vergunningverlening moet gaan regelen, vindt momenteel nader overleg plaats.

8. Een goed geborgde gebiedsafspraken scheelt zowel de veehouder als de overheid veel geld en tijd aan moeizame individuele vergunningverlening. Bovendien is de omvang van de veestapel, ook na 2015, niet langer relevant: zolang emissies en depositie op gebiedsniveau dalen of minimaal gelijk blijven, zijn individuele uitbreidingen mogelijk.
9. Voor het realiseren van de bijdrage van de betrokken veehouders aan de gebiedskwaliteit hanteren we geen vaste set maatregelen per bedrijf, maar een 'gereedchapskist' waaruit grondgebruikers de maatregelen kunnen kiezen die hen het beste passen. Op deze maatregelen is wel een 'voorselectie' toegepast: maatregelen die in de Vechtstreek niet inpasbaar worden geacht en/of een zeer ongunstige kosten-batenverhouding hebben, zijn niet in de gereedchapskist opgenomen. De mogelijke maatregelen in de gereedchapskist staan in de tabel op de volgende bladzijde. Het idee van een gereedchapskist verhoudt zich slecht met landelijk verplichte maatregelen. Daarom stellen we voor om de maatregelen in het definitieve Programma Stikstof tot een minimum te beperken en hierin alleen maatregelen op te nemen die voor alle betrokken bedrijven werkbaar en kosteneffectief zijn.
10. Het aanbod omvat individuele en collectieve maatregelen. Tot de collectieve maatregelen behoren – naast het collectieve aanbod voor vermindering van de stikstofemissies – de volgende:
 - het versneld opstellen van bedrijfsontwikkelingsplannen. Deze plannen dienen als basis voor de ammoniakafspraken (zie § 4). Ze kunnen binnen een jaar na een akkoord over dit aanbod worden opgesteld;
 - het realiseren van rietzuiveringsmoerassen (helofytenfilters) in landbouwgebied, daar waar dat bijdraagt aan de kwaliteit van het inlaatwater in Natura 2000-gebied;
 - het collectief opzetten van installaties voor mestbewerking en -verwerking.
11. Als randvoorwaarden voor het realiseren van onze voorstellen zien wij het volgende:
 - a. het opzetten van studieclubs van betrokken veehouders in het gebied. Hierin kunnen grondgebruikers (onder begeleiding) van elkaar leren en ervaringen uitwisselen. Ook de studieclubs kunnen in principe snel (binnen een jaar na 'groen licht') van start;
 - b. het realiseren van ontwikkelingsruimte (zie punt 7);
 - c. financiële ondersteuning. Sommige maatregelen zijn kostbaar en vergen investeringssubsidie. Andere maatregelen (bijvoorbeeld die in de sfeer van biodiversiteit) vergen structurele betaling. Hierop komen we later (§ 5) terug.

De gereedschapskist met maatregelen

Stikstofmaatregelen	kosten	effect op ammoniak	effect op andere N-verliezen
1. Aanpassingen stalvloer (verbeterde sleuenvloer, licht hellende vloer, matten over roosters)	++	+	-
2. Handhaven / vergroten aandeel weidegang	-	-	-
3. Eiwitarm voeren / verlagen ureumgetal	+	+	-/+
4. Extensiveren productie:			
- uitbesteden jongveeopfok	++	+	-
- inscharen van vee in natuurgebieden	-	+ / ++	-
5. Verdund mestuitrijden met sleepvoet	+	+	-/+
6. Uitrijden bij regenachtig weer	-	+	+
7. Gebruik van toevoegmiddelen aan de mest:			
- aanzuren	+	+	+?
- koolstof (bijv. FIR)	+	?	?
8. Mestbewerking en -verwerking	++	+	+
9. Ammoniak wegvangen met erfbeplanting	+	+	-

Watermaatregelen	kosten	effect water-kwaliteit	effect verdroging
1. Niet-bemeste bufferstroken langs waterlopen	+	+	-
2. Precisiebemesting	++	+/-	-
3. Vergroten mestopslagcapaciteit	++	?	-
4. Handhaven permanent grasland	+	+	-
5. Extra baggeren	++	++	-
6. Waterzuivering door:			
- aanleg grote rietfilters (op gebiedsniveau)	++	+	-
- aanleg natuurvriendelijke oevers	+	+	-
- aanleg klein rietfilter voor erfwater	+	+	-
7. Onderwaterdrainage (ook als stikstofmaatregel)	+	-	+
8. Dynamisch peilbeheer	+	-	+

Natuurmaatregelen	kosten	natuureffect
1. Gebruik baggerspuit	++	+
2. Realiseren krabbenscheer / broedvlotjes zwarte stern	-	++
3. Natuurvriendelijke slootschoning	++	++
4. Slootkantbeheer		
- regulier, via SNL (minimaal 2 m)	++	+
- als smalle bufferstrook (1 m)	+	+
5. Aanleg en beheer natuurvriendelijke oevers	++	++
6. Laten verlanden van (delen van) sloten	+	++
7. Aanleg van rietoevers / rietlandjes	++	++
8. Gefaseerd rietmaai-beheer	+	+
9. Beheer van graslanden in natuurgebied (met eigen vee)	-	+
10. Benutting van (gecomposteerd) maaisel van natuurgebieden, dijken, bermen etc.	+	+
11. Natuur op en rond het erf	-/+	+

++ hoog + matig hoog - laag / afwezig

4. Borging van het aanbod

1. Ons aanbod op het gebied van stikstofemissie is onderhevig aan ‘zelfsturing’. Dat wil zeggen:
 - a. de overheid (i.c. de provincie) sluit een convenant met de agrarische sector in de Vechtstreek over de te behalen emissiereductie, maar laat de wijze waarop dit doel wordt behaald, over aan de betrokken grondgebruikers en hun gebiedsorganisaties;
 - b. de betrokken grondgebruikers ontwerpen een organisatiestructuur voor de sturing van de gebiedskwaliteit en stellen spelregels op voor deze sturing (zie ook punt 5). Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat emissierechten geen financiële waarde krijgen;
 - c. de provincie berekent jaarlijks het emissievolume in het gebied om te zien of de reductie zich in de goede richting ontwikkelt. Zo niet, dan nemen de betrokken grondgebruikers op basis van afgesproken spelregels maatregelen voor extra emissiebeperking;
 - d. degenen die zich niet aan de spelregels willen onderwerpen (*free-riders*), vallen niet onder het nieuwe vergunningsverleningsregime, maar blijven onder het oude vallen.
2. Basis voor het systeem van zelfregulering zijn de vervroegd (streefjaar 2011) opgestelde bedrijfsplannen. Uit de optelsom van de (met Aerius doorgerekende) plannen moeten blijken:
 - de actuele emissies en depositie in het gebied;
 - de huidige uitbreidingsruimte op basis van verstrekte vergunningen (milieuvergunning, AMvB);
 - de gevolgen daarvan voor de emissies en depositie (afname, consolidatie, toename).Op deze wijze wordt een beeld verkregen van de ontwikkeling van de gebiedsemisatie en -depositie en van de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling.
3. Voor de te leveren individuele inspanningen geldt het volgende:
 - om te voorkomen dat een deel van de grondgebruikers achterover gaat leunen, wordt van ieder bedrijf een minimum bovenwettelijke inspanning verlangd. Dat wil zeggen: uit elk bedrijfsplan moet blijken dat er een inspanning wordt geleverd om de emissie per aanwezig dier (of eventueel een andere eenheid) te verlagen. Wordt deze inspanning niet geleverd, dan komt de ondernemer niet in aanmerking voor extra ontwikkelingsruimte, c.q. een soepele vergunningverlening;
 - er moet een relatie zijn tussen de mate van emissiebeperking en de huidige emissies. Bedrijven die al veel hebben gedaan, hoeven minder inspanningen te leveren dan bedrijven die nog veel winst kunnen boeken;
 - emissiebeperking bij maatregelen die door derden (bijvoorbeeld loonwerkers) worden uitgevoerd, vallen onder de verantwoordelijkheid van de grondgebruiker die deze derde inschakelt.
4. De betrokken grondgebruikers spreken af dat er in gezamenlijkheid aanvullende maatregelen worden genomen als:
 - de gezamenlijke bedrijfsplannen bij voorbaat onvoldoende reductie realiseren;
 - de emissiestijgingen zich geconcentreerd in of vlak buiten Natura 2000-gebieden bevinden;
 - de gebiedsgewijze emissiebeperking niet snel genoeg wordt gerealiseerd en er een tandje bij moet worden gezet;
 - individuele grondgebruikers (ten opzichte van hun bedrijfsplan) een te geringe emissiebeperking realiseren.

5. De gebiedsorganisaties buigen zich de komende tijd over een geëigende organisatiestructuur voor de uitvoering van het voorgestelde convenant met de betrokken overheden. Te denken valt aan het oprichten van een “Gebiedscoöperatie Natura 2000 Vechtstreek” waarvan grondgebruikers in de Vechtstreek lid kunnen worden. Maar wellicht is een nieuwe gebiedsorganisatie niet nodig en kan de uitvoering van het convenant worden neergelegd bij een onafhankelijke organisatie of bij een onafhankelijke ‘gebiedscoördinator’ naar het model van het SNL.
6. De beoogde (en in de bedrijfsplannen vastgelegde) maatregelen moeten worden gecontroleerd. Soms is dat eenvoudig en eenmalig (denk aan het bouwen van een emissiearme stal of aan andere emissie beperkende investeringen), soms is dat eenvoudig maar periodiek (denk aan de controle van het ureumgetal als bewijs van maatregelen in het voerspoor), soms is dat lastig en periodiek (denk aan het verdund uitrijden van mest met het sleepslangensysteem of het uitrijden bij regenachtig weer). In beginsel valt de controle van de maatregelen onder de zelfregulering en kan de provincie als eindverantwoordelijke voor de vergunningverlening steekproefsgewijze ‘controles op afstand’ laten houden.

5. Financiering van het aanbod

Met het aanbod zijn de volgende kosten gemoeid:

1. Kosten voor het opstellen van de bedrijfsplannen. Zoals gezegd vormen deze niet alleen de basis voor de emissiereductie en de gebiedsmatige verevening, maar dienen ze ook voor het concretiseren van het aanbod op het gebied van water en biodiversiteit. Het opstellen van deze plannen vergt deskundige begeleiding.
2. De kosten van studieclubs. Ook deze moeten professioneel worden begeleid.
3. De (extra) kosten van maatregelen voor emissiereductie die niet binnen afzienbare tijd uit de markt worden terugverdiend. In zulke gevallen zijn investeringssubsidies nodig.
4. De kosten van periodieke maatregelen die extra arbeid kosten en/of productie- of inkomensderving met zich meebrengen, zoals bij de meeste water- en natuurmaatregelen.
5. De uitvoeringskosten van het systeem van zelfregulering. De overheid spaart bij zelfregulering kosten uit, die nu aan het gebied ten goede kunnen komen om de zelfregulering tot een succes te maken.

Zwart-wit gesteld is financiering nodig voor een deel van de investeringen voor stikstof, voor een groot deel van de watermaatregelen en voor alle natuurmaatregelen. Een deel van de kosten kan nu al worden begroot, een deel moet blijken uit de opgestelde bedrijfsplannen.

Als we kijken welke budgetten hiervoor momenteel ter beschikking staan, ontstaat het volgende beeld:

- a. de ontwerp-beheerplannen leunen voor de realisering van maatregelen sterk op bestaand beleid: de EHS (grondverwerving, inrichting, beheersubsidies via het SNL), de Kaderrichtlijn water (KRW) en de budgetten voor verdrogingsbestrijding (TOP; via ILG, zie punt d). Het nieuwe kabinet bezuinigt sterk op grondverwerving, het budget voor het SNL is volledig uitgeput en de KRW brengt alleen incidenteel geld met zich mee. De vraag is wat dit betekent voor de financiering van de beheerplannen. Wij zien graag dat de overheid hier duidelijkheid biedt;
- b. de EU-Plattelandsverordening kent de mogelijkheid van compenserende betalingen voor bedrijfsaanpassingen in Natura 2000-gebieden (niet erbuiten) en door toedoen van de KRW, maar Nederland heeft deze mogelijkheid tot dusverre niet benut. De verordening

voorziet in een overgangsbetaling van maximaal €500,- per ha gedurende maximaal 5 jaar en daarna in een betaling van maximaal €200,- per ha. Dit zou een interessante financieringsbron kunnen zijn, vooral als Nederland zich hard maakt voor de mogelijkheid van betalingen aan bedrijven buiten N2000-gebieden (die vanaf 2014 zou kunnen worden geïntroduceerd);

- c. het nieuwe regeerakkoord bevat een (tijdelijke) extra bijdrage van €30 mln. per jaar voor de PAS. Het is nog onduidelijk waarvoor dat geld precies is bedoeld, maar hier ligt in ieder geval een kans voor tijdelijke of eenmalige betalingen. De Vechtstreek zou hier als Natura 2000-pilot kunnen worden aangemeld;
- d. via het POP-2 (ILG) kunnen maatregelen in het kader van Natura 2000 worden betaald. Er is geld voor planvorming, voor bedrijfsverplaatsingen, voor maatregelen in het kader van emissiebeperking (zoals duurzame stalsystemen), voor verdrogingsbestrijding (in TOP-gebieden) en voor verbetering van de waterkwaliteit. Volgens het regiebureau POP is er sprake van een forse onderbenutting van POP-gelden;
- e. voor KRW-projecten (in de Vechtstreek loopt momenteel het project *Boeren als waterbeheerders*) kan incidenteel geld worden verkregen;
- f. de Agenda Westelijke Veenweiden is financieel nog niet geheel uitgeput;
- g. voor het noordelijke deel van de Vechtstreek zijn financiën beschikbaar in het kader van De Groene Uitweg. De huidige subsidieregeling zou daartoe dan wel moeten worden verruimd;
- h. voor sommige investeringen bestaan of bestonden fiscale faciliteiten (bijv. volledige afschrijving). Voor zover deze niet meer bestaan, zouden ze opnieuw kunnen worden geïntroduceerd.

De organisaties zien graag dat de provincie aangeeft welke mogelijkheden er volgens haar liggen voor de financiering van maatregelen die in dit aanbod zijn opgenomen.

6. Hoe verder?

De gebiedsorganisaties beschouwen de voorstellen in deze notitie als een eerste stap in een gebiedsproces. Zij zouden nu graag de volgende stappen zetten op weg naar een verdere concretisering van de voorstellen (niet per se in chronologische volgorde):

1. Globale overeenstemming met de provincie over de hoofdlijnen van de regionale aanpak (doelafspraken, zelfsturing, financiering).
2. Juridisch verankeren van de beoogde werkwijze, eventueel met behulp van extern ingewonnen advies.
3. Snel beschikbaar krijgen van de benodigde gegevens om te kunnen gaan rekenen: recente gegevens ('nulmeting'), landelijke depositietaakstelling, geschikt maken van Aerius om een breed scala aan maatregelen te kunnen doorrekenen.
4. Opstellen van bedrijfsplannen en doorrekenen van bedrijven met het rekeninstrument.
5. Op basis daarvan kunnen de doelafspraken voor zowel emissie als depositie definitief worden vastgesteld.
6. Overleg tussen Noord-Holland en Utrecht, c.q. tussen de gebiedsorganisaties en Utrecht over de te volgen werkwijze in Utrecht.
7. Opstellen van een financieringsplan: hoeveel geld is er nodig, welke financieringsbronnen zijn er, welke bedrijven/gebieden komen hiervoor in aanmerking?

Bijlage: ontwikkeling van de veestapel in de Vechtstreek

Ontwikkeling van de veestapel in de Vechtstreek tussen 1990 en 2009*

	1990	1995	2000	2005	2007	2009	% verschil
rundvee	27.779	26.948	23.663	21.701	21.183	22.642	-18%
schapen	19.773	17.171	16.203	16.026	16.655	12.752	-36%
paarden & pony's	482	710	755	837	1.190	1.229	+155%
varkens	22.269	18.207	14.538	9.793	6.608	6.789	-70%
kippen	67.730	48.177	1.540	34.450	48.955	47.200	-30%

* meegenomen zijn de (gehele) gemeenten Breukelen, Muiden, Hilversum, Loenen, Wijdmeren, Weesp, Bussum en Naarden. De gegevens van De Bilt zijn niet bruikbaar vanwege een gemeentelijke herindeling in 2001. Gegevens van de gemeenten Breukelen en Loenen van vóór 1990 zijn om diezelfde reden niet bruikbaar.

