

Toepassen UPLG-doelstellingen in de GGA-deelgebieden

Provincie Utrecht, eindversie 18-11-2024

1. Inleiding

Actualiteiten rondom het UPLG en de gebiedsgerichte aanpak:

Op 5 juli 2023 is het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) samen met zes maatregelpakketten in concept ingediend bij het Rijk. Op 26 juni 2024 is de UPLG-Kaderstellende Notitie door PS vastgesteld. Ondertussen is ook gewerkt aan een reactienota naar aanleiding van een schriftelijke consultatieronde in het najaar en naar aanleiding van een aantal bestuurlijke ronde tafelgesprekken.

Het laatste half jaar is de context waarbinnen het UPLG wordt opgesteld sterk veranderd: met het Regeerprogramma (sept 2024) is het NPLG geschrapt, het Transitiefonds Landelijk Gebied was al eerder gestopt. Het Regeerprogramma legt nieuwe accenten, zoals meer nadruk op een gebiedsspecifieke en uitvoeringsgerichte aanpak. Middelen voor de maatregelpakketten zijn voor de provincies wél beschikbaar gekomen.

Deze actualiteiten zijn van grote betekenis voor het UPLG waarbij we als provincie Utrecht de volgende lijn kiezen:

- De provincie Utrecht wil doorgaan met de integrale aanpak conform het concept-UPLG rekening houdend met gewijzigd landelijk beleid en actuele ontwikkelingen. We maken er nadrukkelijk ons eigen Utrechts verhaal van en niet meer als uitwerking van het voormalige NPLG.
- De nationaal en internationaal vastgestelde doelen op het gebied van water, natuur en klimaat blijven staan, maar het is niet duidelijk hoe het Rijk ze wil halen nu het Transitiefonds en het NPLG zijn geschrapt.
- We zetten de gebiedsgerichte aanpak voort. De aangekondigde Rijksaanpak nemen we daarin mee zodra die in december is verschenen.

Bedoeling van deze memo:

Met oog voor de veranderde context wordt er momenteel samen met onze gebiedspartners gewerkt aan de gebiedsagenda's en de gebiedsgerichte aanpak in de negen Utrechtse deelgebieden.

In de gebiedsprocessen wordt vaak gevraagd wat de doelen zijn, waar ze voor moeten gaan, welke doelen zijn hard en urgent en welke bieden ruimte voor maatwerk of kunnen in de tijd wat naar achteren geschoven worden? Met andere woorden, waar ligt ruimte? En ook de vraag: wanneer is 'goed' goed genoeg? Met deze memo proberen we hier een eerste antwoord op te vinden, wetende dat een en ander nog in beweging is gegeven bovengenoemde actualiteiten. Samengevat gaat het in deze memo om het beantwoorden van de volgende twee vragen:

1. Hoe passen we de UPLG-doelstellingen toe in de 9 deelgebieden? Gaan we per deelgebied verder differentiëren /detailleren of is dat niet wenselijk?
2. Hoe geven we aan per deelgebied wanneer 'goed' goed genoeg is?

Om deze twee vragen te beantwoorden geven we hierna eerst een categorisering van de UPLG-doelstellingen, daarna trekken we de conclusies in relatie tot de vraagstelling. Deze memo is hiermee te beschouwen als een eerste aanzet voor de vertaling van de doelstellingen naar de GGA-deelgebieden.

Wij proberen in een latere fase van het opstellen van het UPLG te komen tot een nadere weging tussen de verschillende doelstellingen en/of een fasering in de tijd. Daarbij zijn ruimtelijke keuzes in het landelijk gebied onvermijdbaar gezien de grote opgaven waar we voor staan. Het is niet zeker of dat een stap is die in het UPLG al gezet kan worden. De ambitie is om eventuele ruimtelijke keuzes in ieder geval agenderend op te nemen in het UPLG zodat we bij de actualisering van de provinciale Omgevingsvisie daarmee verder kunnen gaan.

2. Analyse

2a. waar zijn welke doelstellingen van toepassing?

De eerste vraag is 'In welke deelgebieden welke UPLG-doelstellingen van toepassing zijn?' De tabel in Bijlage 1 achteraan deze notitie laat dit op hoofdlijnen zien. Hieruit blijkt dat de meeste UPLG-doelstellingen in alle negen Utrechtse deelgebieden van toepassing zijn. Uitzondering hierop zijn:

- Herstel N2000-gebieden: niet alle 9 deelgebieden hebben een N2000-gebied (Eemvlei en Utrechtse Heuvelrug niet)
- Klimaatdoelstellingen broeikasgassen veenweiden: deze doelstelling geldt voor de zes GGA-deelgebieden binnen het landschapstype veenweiden, voor de andere drie is deze doelstelling niet van toepassing.
- Doelstelling beekherstel (KRW/Nitraat richtlijn): beekdalen komen in Utrecht slechts in twee deelgebieden voor (UV en EV).

2b. doelstellingen

De UPLG-doelstellingen kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld: naar mate van 'hardheid' of naar de eenheid waarin de doelstelling is geformuleerd.

Doelstellingen ingedeeld naar mate van 'hardheid'

Wat hardheid betreft zijn de doelstellingen in te delen in drie categorieën:

- *Categorie 1. Internationale verplichtingen met hoge ecologische en juridische urgentie*

Doelen die rechtstreeks voortkomen uit internationale wetgeving/ richtlijnen zijn verplichtend en er volgen veelal sancties en/of juridische procedures als we er niet tijdig aan voldoen. Voorbeelden zijn de VHR-doelstellingen voor natuur (o.a. beschermde soorten en habitats in de N2000-gebieden), doelen KRW en de meeste klimaatdoelen.

- *Categorie 2. Doelen op basis van nationale wetgeving of vastgelegd in harde bestuurlijke afspraken*

Er zijn ook doelen die niet rechtstreeks in internationale verplichtingen of in internationale wetgeving zijn opgenomen, maar die direct bijdragen aan deze internationale verplichtingen. Het zijn doelen die ofwel op nationaal niveau wettelijk zijn vastgelegd, ofwel waarover vergaande bestuurlijke afspraken zijn gemaakt zoals financiële afspraken en afspraken over verdeling van verantwoordelijkheden. Dit geldt met name voor een aantal natuurdoelen. De realisatie van NNN en de uitvoering van de Bossenstrategie zijn daarvan goede voorbeelden. Realisering ervan draagt rechtstreeks bij aan onze internationale verplichtingen op het gebied van de VHR. Indirect kan de realisering van de NNN ook bijdragen aan de KRW-doelen en de klimaatopgave. Dit laat zien hoe belangrijk een samenhangende en gebiedsgerichte aanpak is voor het realiseren van de doelen.

- *Categorie 3. Ondersteunende doelen cruciaal voor realiseren verplichtende doelen*

Tot slot zijn er ook doelen waarvoor nog geen wetgeving voorhanden is of waarover geen bestuurlijke afspraken met het Rijk zijn gemaakt, maar die wél cruciaal zijn voor de realisering van de meer verplichtende doelen vanwege de samenhang ermee. Deze doelstellingen zijn in juridische zin weliswaar minder hard, maar ze zijn zeer urgent voor het realiseren van de doelen van de eerste twee categorieën. Daarmee doen ze gelijkwaardig mee. Het gaat in deze 3e categorie bijvoorbeeld om de volgende doelstellingen:

- de provinciale verdeling van de doelstellingen voor de stikstofdeken (voor PU: 46% reductie ammoniakemissie).
- de provinciale verdeling van de extra VHR-opgaven vanuit de Europese verordening natuurherstel (voor PU: 860 ha nieuwe natuur en 11.200 ha nieuwe agrarische natuur).
- de doelstellingen voor de groenblauwe dooradering (GBDA) (voor alle provincies: 5% van het landelijk gebied in 2030 en 10% in 2050).

Doelstellingen indelen naar de eenheid waarin de doelstelling is geformuleerd

Doelstellingen kunnen worden geformuleerd in verschillende eenheden:

- *Emissie-doelstellingen in termen van **percentages**: Dit geldt met name voor de doelstellingen op gebied reductie/ depositie stikstof:*
 - Emissiedoelstelling stikstofdeken, 46% reductie ammoniakuitstoot: dit is een doelstelling die geldt voor de gehele provincie en is dus in alle 9 deelgebieden van toepassing is.
 - Depositiedoelstelling stikstof N2000-gebieden via de KDW-waarden: 40% (2025) - 50% (2030) - 74% (2035). Deze KDW-waarden zijn landelijk via wetgeving bepaald en voor alle N2000-gebieden hetzelfde.
- *Emissie-doelstellingen in termen van **absolute getallen**: Dit geldt met name voor doelstellingen op gebied van klimaat maar ook voor de chemische KRW-doelen:*

- 0,09 Mton CO₂eq reductie uit veenbodems in 2030: deze doelstelling is vanuit de nationale doelstelling van 1 Mton CO₂eq afgeleid als doelstelling voor onze provincie (veenweidengebieden)
 - 0,3 Mton reductie Methaanemissie uit veehouderij: deze doelstelling is vanuit de nationale doelstelling van 5Mton reductie afgeleid als doelstelling voor onze provincie (hele provincie)
 - De normen voor de chemische kwaliteit van KRW-waterlichamen zijn uniform voor Nederland op basis van Europees genormeerde stoffen.
- **(Areaal)doelstellingen met locatie-aanduidingen:** dit geldt voor een veelheid aan doelstellingen:
 - Afronden NNN (1570 ha nieuwe natuur): In het Provinciaal Natuurbeheerplan hebben we op kaart zoekgebieden aangegeven waar deze kunnen komen (agrarische percelen binnen het NNN en Groene Contour).
 - VHR-doelstellingen (860 ha nieuwe natuur en 11.200 ha agrarische natuur): geldt voor de gehele provincie en is dus in alle 9 deelgebieden van toepassing. Deze is als doelstelling niet verder uitgesplitst, hier is wel een kansenkaart voor te maken dus per deelgebied kan een duiding worden gegeven.
 - Bossenstrategie (1500 ha nieuw bos): geldt voor de gehele provincie en is dus in alle 9 deelgebieden van toepassing. Deze is als doelstelling niet verder uitgesplitst, hier is wel een kansenkaart voor gemaakt, dus per deelgebied kan een duiding worden gegeven.
 - GBDA: geldt voor de gehele provincie en is dus in alle 9 deelgebieden van toepassing, maar is niet verder uitgesplitst. Het ene deelgebied zal meer of andere kansen/mogelijkheden hebben dan het andere deelgebied.
 - KRW: doelstellingen ecologische kwaliteit kunnen per oppervlaktewaterlichaam verschillen. Dus per deelgebied is een duiding te geven.

3. Conclusies in relatie tot de vraagstelling

De vraag is nu wat voorgaande betekent voor de toepassing in de deelgebieden en dus voor de gebiedsagenda's.

Vraag 1: Hoe passen we de NPLG/UPLG-doelstellingen toe in de 9 deelgebieden? Gaan we per deelgebied verder uitwerken/differentiëren of is dat niet wenselijk?

Antwoord vraag 1:

- Welke doelstellingen zijn van toepassing en wat is hun hardheid?
 - Per deelgebied kunnen we aangeven welke doelstellingen er van toepassing zijn, zie hiervoor de tabel in bijlage 1.

- Voor alle doelstellingen kan aangegeven worden bij welke categorie ze horen wat betreft hardheid (categorie 1,2 of 3).
- Wel of niet differentiëren per deelgebied? Dit hangt af van de eenheid van de doelstelling:
 - Emissiedoelstellingen in percentages (stikstof), categorie a: deze differentiëren we niet per deelgebied, dit is niet wenselijk, zou veel weerstand oproepen (dus niet het ene deelgebied 52% en het andere 40%): vooralsnog geldt voor alle deelgebieden dat ze richting de 46% moeten zien te komen, de richting is helder (stikstofdeken) en voor alle N2000-gebieden gelden dezelfde KDW-normen.
 - Emissiedoelstellingen in absolute getallen: ook deze differentiëren we niet per deelgebied. Dit is niet haalbaar en niet nodig. De richting is helder
 - Areaaldoelstellingen (categorie c): hier kunnen we wel differentiëren per deelgebied maar dat doen we soms in termen van doelstellingen maar meestal in termen van kansen!!
 - Sommige areaal doelstellingen kunnen getalsmatig per deelgebied worden aangegeven: zie bv realisering NNN (als zoekgebieden op kaart opgenomen in het Provinciaal Natuurbeheerplan) en doelstellingen KRW (per waterlichaam toegedeeld). Deze informatie is dus beschikbaar.
 - Sommige areaaldoelstellingen zijn getalsmatig alleen op provinciaal niveau aangegeven maar kunnen in termen van 'kansen' per deelgebied worden geduid. Zie bv de provinciale doelstelling nieuw bos van 1500 ha. In de Kansenkaart bos zijn met grote cirkels voor de gehele provincie de zoekgebieden aangegeven. Door deze aanduidingen op kaart zijn en te herleiden naar de 9 deelgebieden. Ook voor de VHR-areaaluitbreiding die voortvloeit uit de nieuwe Europese Natuurherstelverordening zijn ideeën over waar de kansen liggen. Ideeën over uitbreiding areaal met GBDA zijn er ook volop in de gebieden aanwezig.

Vraag 2: Hoe geven we aan per deelgebied wanneer 'goed' goed genoeg is?

Het is een belangrijke vraag waarbij het vinden van een concreet antwoord lastig is. In zijn algemeenheid geldt dat de RSG's een belangrijke rol hebben om op strategisch niveau in de gaten te houden hoe het verloopt binnen de deelgebieden en of er voldoende stappen gezet worden in de richting van doelrealisatie. Zij zullen daar in redelijkheid en in nauw overleg met de gebieden mee omgaan en waar mogelijk helpen en stimuleren. Door vanuit een helikopterblik te kijken (deelgebied-overstijgend) ontstaan er met hulp van de RSG's mogelijk nieuwe inzichten en daarmee wellicht ook meer oplossingsrichtingen. Veel vraagstukken zijn immers binnen een landschapstype hetzelfde of lijken op elkaar. De RSG's kunnen meedenken/meehelpen hoe hiermee om te gaan.

In het UPLG nieuwe versie (Ontwerp-UPLG en het uiteindelijke vastgestelde UPLG) is het onderwerp monitoring & onderzoek erg belangrijk en ten opzichte van het concept-UPLG verder uitgewerkt. We hopen hier meer stappen in te kunnen zetten zodat we komende jaren betere inzichten te krijgen in de doelrealisatie.

Bijlage 1: relatie doelstellingen -deelgebieden (welke UPLG-doelstellingen zijn in welk GGA-deelgebied van toepassing?)

thema	doelstellingen	veenweiden								
		OVP	UV	UW	VdM	5HL	EV	UH	KR	VU
natuur	Natuurherstel N2000-Gebieden / overgangsgebieden	+	+	+	+	+	nvt	nvt	+	+
	VHR-GSvl soorten en habitats (kwantiteit en kwaliteit)	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Realiseren NNN / GC	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Bossenstrategie: nieuw bos + verbetering kwaliteit bestaand bos	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Realiseren extra GBDA	+	+	+	+	+	+	+	+	+
water	KRW-doelen waterkwaliteit	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Beekherstel	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	+	nvt	nvt	+
	Klimaatadaptatie: droogte en piekbuien	+	+	+	+	+	+	+	+	+
klimaat	Reductie broeikasgassen veenbodems	+	+	+	+	+	+	nvt	Nvt	nvt
	Reductie methaanemissie veehouderij	+	+	+	+	+	+	+	+	+
landbouw	Vitale duurzame landbouw met toekomstperspectief	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Tabel 1: overzicht van relatie UPLG-doelen – negen Utrechtse deelgebieden