PROVINCIE :: UTRECHT

PROVINCIAAL BLAD

Officiële uitgave van de provincie Utrecht

Nr. 12303

21 juli

2026

Besluit van Gedeputeerde Staten van provincie Utrecht van 14 juli 2026 tot vaststelling van het Beleidsprogramma Utrechts Programma Landelijk Gebied 2026- 2035 provincie Utrecht

Besluit van Gedeputeerde Staten van 14 juli 2026 tot vaststelling van het Beleidsprogramma Utrechts Programma Landelijk Gebied 2026- 2035 provincie Utrecht.

Gelet op:

Artikel 3.4 van Omgevingswet;

Artikel I

Het Beleidsprogramma Utrechts Programma Landelijk Gebied 2026- 2035 provincie Utrecht vast te stellen,

zoals is aangegeven in Bijlage A.

Artikel II

Het Beleidsprogramma Utrechts Landelijk Gebied 2026-2035 provincie Utrecht treedt op 28 juli 2026 in werking.
Aldus besloten te Utrecht op 14 juli 2026,
Voorzitter,
Secretaris,

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op 28 juli 2026.

-

Bijlage A

Beleidsprogramma Utrechts Programma Landelijk Gebied 2026- 2035 provincie Utrecht

Voorwoord

"Als je ons een oplossing geeft, komen we met duizend problemen. Maar als je met een probleem komt, komen wij met duizend oplossingen."

Die woorden hoorde ik onlangs tijdens een bezoek aan een gebiedsproces in onze provincie. Ze zijn me bijgebleven.

In dit gebied werken agrariërs, natuurorganisaties, overheden en andere betrokkenen samen aan de toekomst van hun leefomgeving. De opgaven zijn er groot en de belangen lopen soms uiteen. Maar wat mij vooral opviel, was de energie waarmee mensen daar aan tafel zitten. De bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen en zelf met ideeën en oplossingen te komen. Dat is precies hoe ik de toekomst van het landelijk gebied voor me zie.

De uitdagingen waar we voor staan zijn groot. We moeten onze natuur herstellen, de kwaliteit van water en bodem verbeteren en we moeten leren omgaan met de gevolgen van klimaatverandering. En we willen een sterke landbouwsector behouden die voedsel produceert, het landschap beheert en toekomst heeft. Dat vraagt om keuzes en ik realiseer me goed dat die keuzes voor sommigen ingrijpend zijn. Toch ben ik ervan overtuigd dat stilstand geen optie is.

Veel van de doelen waar we aan werken komen voort uit nationale en Europese afspraken. Die doelen zijn niet door de provincie Utrecht bedacht. Wel hebben wij de verantwoordelijkheid om daar op een manier invulling aan te geven die past bij onze provincie, onze landschappen en de mensen die er wonen en werken. Dat is precies wat we met dit Utrechts Programma Landelijk Gebied doen.

De weg naar dit programma was geen eenvoudige route. Op het Ontwerp UPLG zijn ongeveer 1.700 zienswijzen ingediend. Die grote betrokkenheid waardeer ik enorm. Het laat zien hoeveel mensen zich verbonden voelen met het Utrechtse landelijk gebied. Ook hebben we adviezen, onderzoeken en rapporten betrokken bij de verdere uitwerking. We hebben alle reacties zorgvuldig gewogen en waar mogelijk verwerkt. Niet iedereen zal zich volledig herkennen in het eindresultaat en dat kan waarschijnlijk ook niet. Wat ik hoop is dat mensen hun inbreng terugzien en zich gehoord voelen, ook wanneer niet iedere wens is overgenomen.

In de afgelopen periode heb ik in verschillende gebieden zo'n zelfde soort energie gezien. Mensen die niet tegenover elkaar willen staan, maar samen verder willen. Mensen die vragen om heldere kaders en vervolgens zeggen: geef ons de ruimte om het op onze manier vorm te geven. Die kracht, die energie en vooral die wil om het samen te doen, geven mij vertrouwen dat we met dit UPLG een stap voorwaarts kunnen zetten.

Met dit programma zijn de problemen niet morgen opgelost. Ook komt de vergunningverlening niet direct weer op gang. De vraagstukken zijn daarvoor te complex. Wat dit programma wel doet, is richting geven. Het helpt ons stappen te zetten naar natuurherstel, schoner water, een gezondere bodem en meer perspectief voor ondernemers. Dat biedt uiteindelijk meer zekerheid dan blijven afwachten.

Met dit UPLG hebben we een belangrijke stap voor de toekomst gezet. We kiezen een richting en leggen een basis om samen verder te werken aan een sterk landelijk gebied. Ik hoop dit samen met u te mogen doen. Voor nu én voor later. Voor onszelf en de generaties na ons.

Gijs de Kruif

Gedeputeerde Transitie Landelijk Gebied provincie Utrecht

Samenvatting

Waarom het Utrechts Programma Landelijk Gebied?

Er zijn provincies met prachtige open landschappen waar je heerlijk kunt fietsen in de lange leegte. En provincies met eindeloze bossen waar je in kunt verdwalen. Weer andere met knusse besloten landschappen met houtwallen en paadjes. En de provincie Utrecht heeft dat allemaal! Landschappelijk is Utrecht

één van de meest afwisselende provincies van ons land. Hier in het hart van Nederland hebben we de prachtige veenweiden van het Groene Hart én de weidsheid van Eemland én de besloten bossen van de Heuvelrug én het rustieke rivierenlandschap van het Kromme Rijngebied én de bijzondere variatie in de Gelderse Vallei. Binnen deze landschappen kent Utrecht ook nog eens een gevarieerde en sterke landbouwsector die zorgt voor voedsel, werkgelegenheid en landschapsbeheer.

We willen deze diversiteit aan landschappen met de bijbehorende rijke natuur goed beschermen. Zodat we het landelijk gebied op een goede manier kunnen doorgeven aan toekomstige generaties. Tegelijkertijd hebben we ook zorgen: in het landelijk gebied staat de kwaliteit van onze leefomgeving onder druk. Zo verarmt de natuur door te veel stikstof, heeft een groot deel van het veenweidegebied last van ernstige bodemdaling en uitstoot van CO_2 uit de bodem en is de waterkwaliteit op veel plekken niet op orde. Het acute probleem is dat de vergunningverlening stagneert, met grote gevolgen voor woningbouw, energietransitie en landbouw. Alleen als we de natuur kunnen herstellen en de waterkwaliteit kunnen verbeteren ontstaat er weer ruimte om te ondernemen. Dan kunnen we weer perspectief krijgen op vergunningverlening die noodzakelijk is om agrariërs perspectief te bieden, wegen en huizen te bouwen en de provincie van het slot te halen. Daar moeten we nú mee aan de slag. Dit is niet alleen onze provinciale ambitie, we zijn ook gebonden aan harde (inter-)nationale afspraken vanuit bijvoorbeeld Europese richtlijnen en het Klimaatakkoord.

Een sterk landelijk gebied

Het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) omvat beleid voor het landelijk gebied voor de komende tien jaar (2026 – 2035). **Behoud en versterking van het landelijk gebied** voor nu en voor toekomstige generaties, dat is het uitgangspunt. Dat is een ingewikkelde puzzel waarbij we verschillende belangen hebben moeten afwegen. Een centrale rol in het ontwerpprogramma is weggelegd voor de landbouw. De landbouwsector is de belangrijkste economische sector in het buitengebied en van oudsher ook de drager van het landschap. Een **economisch rendabele en duurzame landbouw** is voor de lange termijn de basis voor een gezond en leefbaar landelijk gebied..

Combineren en samenwerken

Het UPLG omvat vier grote thema's: water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Wij hebben deze thema's zoveel mogelijk gecombineerd, en combineren deze waar mogelijk ook met andere ambities en opgaven. Het idee is dat maatregelen elkaar op die manier kunnen versterken en dat één plus één daardoor meer dan twee is. Deze integrale manier van werken vereist samenspraak en samenwerking. Een groot voordeel hierbij is dat we in Utrecht voortbouwen op een jarenlange traditie van samenwerking die wij dan ook als basis zien voor zowel de totstandkoming als de uitvoering van het UPLG.

Onze aanpak

In het UPLG beschrijven we per thema onze aanpak. Meestal bouwt dit voort op bestaand (inter-)nationaal en provinciaal beleid. In enkele gevallen gaat het om nieuw beleid. De kern van onze aanpak hebben we beschreven in **17 'structurerende principes'**, de richtingwijzers van onze aanpak. In figuur 1 zijn de structurerende principes weergegeven, verdeeld over de vier thema's.



Figuur 1. Overzicht van de structurerende principes verdeeld over de vier UPLG-thema's

Landbouw

Het behoud van een **vitale landbouwsector** vinden we als provincie essentieel. De landbouw is een onmisbare partner bij het produceren van voedsel en het verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied. Alleen samen met de landbouw kunnen we werken aan de andere drie thema's uit het UPLG. Daarbij maken we graag gebruik van de kennis, het vakmanschap, de innovatiekracht en de creativiteit van de sector.

We willen toekomstbestendig boeren mogelijk maken door agrariërs en plattelandsinitiatieven die bijdragen aan verbetering van natuur, waterkwaliteit en klimaat te faciliteren en te belonen. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor ondernemerschap. Zo ontwikkelen we een 'Ondernemersprogramma Landbouw' dat helpt bij het maken van individuele keuzes om te komen tot een rendabele en duurzame bedrijfsvoering. Een ander voorbeeld is de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) die agrariërs door middel van doelsturing en kennisdeling helpt om stappen te zetten richting meer natuurinclusieve kringlooplandbouw. Daarnaast zijn er instrumenten beschikbaar om de verdeling in grondbezit te herschikken en om herwaardering van grond te realiseren.

Een groep agrariërs die wij specifiek aandacht zullen blijven geven, zijn PAS-melders en interimmers die al jaren buiten hun schuld om zonder geldige vergunning werken. Er zullen de komende periode meerdere subsidies worden opengesteld en we zijn betrokken bij verschillende pilots. Ook gaan we – via een aantal juridische processen – een begin maken met het werken met een doelsturingsvergunning. Dat is een vergunning die zich richt op 'output' (zoals uitstootbeperking van ammoniak) in plaats van 'middelen' (zoals stalmaatregelen en aantal dieren).

Natuur

We werken in het UPLG op verschillende manieren aan het **behoud en herstel van natuur en meer biodiversiteit**. Juridisch gezien is het herstellen van de Natura 2000-gebieden het belangrijkst. Door de problematiek in deze gebieden zit de vergunningverlening momenteel immers 'op slot'. In en rondom Natura 2000-gebieden gaan we daarom aan de slag met systeemherstel. Dit betekent dat we maatregelen willen nemen die de natuurlijke processen in en rondom het gebied herstellen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het versterken van het bodem- en watersysteem, het onderling verbinden van natuurgebieden en het verlagen van de milieudruk. Dit is maatwerk per Natura 2000-gebied.

Daarnaast zetten we in op uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het aanleggen van nieuwe bossen. Ook stimuleren we agroforestry en natuurinclusieve landbouw met kleinschalige landschapselementen en levendige sloten en oevers die als groenblauwe aders door het landschap lopen. In de open polders zal weidevogelbeheer centraal staan.

Voor de realisatie van de NNN- en de Natura 2000-doelstellingen is het noodzakelijk dat sommige agrarische percelen van functie veranderen naar natuur. In het UPLG staat welke percelen wij aanwijzen als 'essentiële percelen natuur'.

Stikstof

Voor natuurherstel in de Natura 2000-gebieden is het **verlagen van de stikstofuitstoot** cruciaal. Daarvoor stellen we een algemene aanpak en een gebiedsaanpak voor.

Bij de **algemene aanpak** sturen we op een provinciale vermindering van de stikstofuitstoot in de landbouw van 46% in 2035 ten opzichte van 2019. Dat willen we op twee manieren realiseren:

- Bij de **algemene aanpak** sturen we op een provinciale vermindering van de stikstofuitstoot in de landbouw van 46% in 2035 ten opzichte van 2019. Dat willen we op twee manieren realiseren:Wij sturen in Utrecht op een bedrijfsuitstoot van maximaal 42 kg ammoniak per hectare per jaar in 2035 voor de melkveehouderij. In 2026, 2027 en 2028 is de sector zelf aan zet om de vermindering van uitstoot te realiseren. Binnen de grondgebonden veehouderij kunnen agrariërs via b.v. voer- en managementmaatregelen de ammoniakuitstoot flink beperken. Dit kan gemeten worden via o.a. de combinatie van de hoeveelheid ureum in de melk en het aantal uren weidegang. Onder andere de KringloopWijzer kan helpen bij het monitoren van de voortgang. Mocht in 2029 blijken dat er onvoldoende vermindering van uitstoot ammoniak door alle bedrijven gezamenlijk is gerealiseerd in Utrecht, dan wordt de norm van 42 kg vanaf 2030 een verplichting richting 2035.
- Voor de niet-grondgebonden veehouderij - zoals legkippen, varkens en kalveren - hanteren we een emissienorm per dier in bestaande stallen of in nieuwe stallen. Om dit te bereiken, zijn stalinnovaties zoals luchtwassers noodzakelijk.

Aangezien veel stikstof dichtbij de bron neerdaalt, nemen we binnen de **gebiedsaanpak** verschillende maatregelen:

- We stellen een stikstofreductiezone voor van 250 meter rondom zes van de negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijndeel). Agrariërs mogen in deze zone slechts beperkt mest uitrijden en geen kunstmest gebruiken. Het betreft de volgende zes Natura 2000-gebieden: Binnenveld, Botshol, Lingegebied & Diefdijk Zuid, Oostelijke Vechtplassen, Nieuwkoopse Plassen & De Haeck en Zouweboezem.
- Bínnen alle negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijndeel) mag helemaal niet meer bemest worden, tenzij dit nodig is voor de natuur.
- Voor vijf van de negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden geldt bovendien een maatwerkaanpak stalemissies (prioritaire bedrijven). Bedrijven met grote stallen en veel vee zullen hun uitstoot verder moeten verlagen. Dit kan ook buiten de stikstofreductiezone van 250 meter het geval zijn.

Water en bodem

Voor het thema water en bodem richten we ons in het UPLG allereerst op schoon water waarbij we te maken hebben met de Europese Kaderrichtlijn Water waar we in 2027 aan moeten voldoen. We verbeteren de **waterkwaliteit** door minder gebruik te maken van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen en door sloten en oevers meer natuurvriendelijk in te richten en te beheren.

We houden rekening met het veranderende klimaat door ervoor te zorgen dat we water vast kunnen houden voor tijden van droogte en door ruimte te reserveren voor de opvang van piekbuien. Verder werken we aan de beschikbaarheid van voldoende zoet water.

In het ontwerpprogramma staan ook maatregelen waarmee we het **grondwatersysteem weer meer in balans** willen brengen, onder andere voor de Utrechtse Heuvelrug. Dat wil zeggen dat we op de hogere delen van de Utrechtse Heuvelrug de grondwatervoorraad vergroten door ervoor te zorgen dat meer regenwater in de bodem kan infiltreren en dat dit op de flanken beter kan worden vastgehouden. In de beekdalen werken we aan systeemherstel door de afvoer van water te vertragen en de kwaliteit van het water te verbeteren. Dit doen we in samenhang met het realiseren van de natuuropgaven.

Tot slot streven we naar een **gezonde bodem**. We vinden het belangrijk om agrarische ondernemers en terreinbeherende organisaties te ondersteunen bij duurzaam bodembeheer en bodemgezondheid mee te nemen in de gebiedsprocessen. Een gezonde bodem is beter in staat water vast te houden, is goed voor de natuur en is belangrijk voor de voedselproductie

Klimaat

Klimaatverandering leidt tot meer droogte en grotere wateroverlast. Met als gevolg schade aan de natuur, afname van de biodiversiteit en problemen in de landbouw. Het is en blijft daarom van groot belang om de **uitstoot van broeikasgassen terug te dringen**.

Ongeveer een derde van de provincie Utrecht bestaat uit veengrond. Door oxidatie van het veen en inklinking van de veenbodem daalt de bodem op veel plekken tussen 2 mm en 10 mm per jaar en vindt er ongewenste uitstoot van koolstofdioxide ($CO_{2)}$ plaats. Om de uitstoot van CO_2 te verminderen en de bodemdaling af te remmen, zetten we de aanpak uit de Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden uit 2022 voort in het UPLG. Dit betekent dat we doorgaan met de gebiedsgerichte aanpak die zich richt op het **verhogen van grondwaterstanden**. Op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten, voegen we ook kleidek-op-veengebieden aan deze opgave toe.

Er is echter een behoorlijke versnelling van onze aanpak nodig om de (inter-)nationaal afgesproken klimaatdoelen tijdig te realiseren. In het veenweidegebied streven we daarom naar een gemiddelde grondwaterstand in de zomer van 40 cm onder het maaiveld. We blijven daarbij zoeken naar milieuvriendelijke vormen van waterinfiltratie en naar manieren om ruimtelijk beleid in te zetten om dit doel te bereiken. Dit alles met de belangrijke randvoorwaarde van voldoende beschikbaarheid van zoet water.

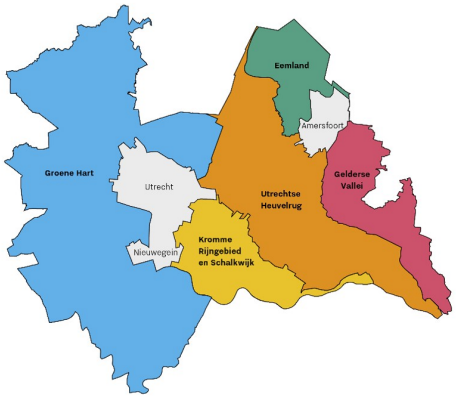
We realiseren ons dat bovenstaande een vereenvoudiging is van de praktijk. Door hoogteverschillen in het landschap kunnen sommige percelen bijvoorbeeld te nat worden. Het is daarom belangrijk hier op gebiedsniveau maatwerk aan te houden.

Naast CO_2 krijgt ook methaan onze aandacht. We verminderen methaanemissies uit veehouderij door mee te koppelen met andere opgaven en maatregelen, zoals het stimuleren van extensivering, innovatie en doelsturing. Dit gaan we monitoren. De klimaatopgave voor natte natuur (CO_2-opslag) koppelen we eveneens mee met andere opgaven en maatregelen.

Maatwerk per landschap

De diversiteit aan landschappen vormt de basis van het UPLG. We onderscheiden in Utrecht vijf grote landschappen: het Groene Hart, Eemland, de Utrechtse Heuvelrug, het Kromme Rijngebied en Schalkwijk en de Gelderse Vallei. Door op het niveau van de verschillende landschappen de structurerende principes samen te brengen, kunnen we opgaven en maatregelen elkaar laten ondersteunen en versterken.

Niet alle thema's en bijbehorende structurerende principes spelen overal. Hieronder geven we per landschap aan waar we de focus op aan willen brengen. Op uitvoeringsniveau is dit overigens altijd maatwerk per gebied. Een aantal generieke maatregelen, zoals de maatregelen rondom stikstof, gelden voor alle landschappen en worden niet apart benoemd.



Figuur 2. De vijf landschappen

Groene Hart

- Verminderen uitstoot broeikasgassen uit (kleidek-op-) veenbodems en afremmen bodemdaling
- Beter omgaan met te veel en te weinig water
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Herstel van de Natura 2000-gebieden

- Realisatie nieuwe natuur (NNN)
- Versterken en uitbreiden weidevogelgebieden
- Versterken en uitbreiden van groenblauwe dooradering
- Landbouw meer natuurinclusief en aangepast aan nattere omstandigheden

Eemland
- Verminderen uitstoot broeikasgassen uit (kleidek-op-) veenbodems
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Versterken en uitbreiden weidevogelgebieden
- Versterken en uitbreiden groenblauwe dooradering
- Landbouw meer natuurinclusief en aangepast aan nattere omstandigheden

Utrechtse Heuvelrug
- Aanpassen en versterken van het hydrologisch systeem
- Revitalisering van de bossen en aanleg nieuw bos op de flanken
- Herstel van kwelafhankelijke natuur op de flanken
- Herstel Natura 2000-gebied Kolland & Overlangbroek en de Rijntakken
- Realisatie nieuwe natuur (NNN) op de flanken
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Versterken van de groenblauwe dooradering
- Verhogen van bodemgezondheid

Kromme Rijngebied en Schalkwijk
- Behoud van goede landbouwgebied
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Beter omgaan met te veel en te weinig water
- Versterken en uitbreiden van groenblauwe dooradering
- Realisatie nieuwe natuur (NNN)

Gelderse Vallei
- Verduurzaming van de intensieve veehouderij
- Beter omgaan met te veel en te weinig water (o.a. zoekgebieden waterberging)
- Versterken en uitbreiden groenblauwe dooradering
- Herstel van de beekdalsystemen, inclusief realisatie nieuwe natuur (NNN)
- Verbeteren van de waterkwaliteit
- Herstel Natura 2000-gebied Binnenveld
- Realisatie nieuwe natuur (NNN)

Aan de slag

Bij de uitvoering van UPLG willen wij, net als in de afgelopen jaren, zoveel mogelijk gebruik maken van de kracht, kennis, betrokkenheid en energie in een gebied. Daarom zetten we de gebiedsgerichte aanpak voort waarin we werken op basis van openheid, vertrouwen en helderheid over de bewegingsruimte voor het gebied. Door de urgentie van een aantal opgaven is er op sommige onderdelen echter meer sturing noodzakelijk. Hierbij hanteren wij als filosofie ‘strak waar het moet, ruimte geven waar het kan’.

We gaan voor kwaliteit in ons beleid en in de uitvoering. Maar we zijn ook realistisch: het is onmogelijk om overal met alle opgaven direct aan de slag te gaan. Het hoeft ook niet allemaal in één keer klaar te zijn. Voor sommige maatregelen is de termijn kort, andere maatregelen kunnen geleidelijk worden doorgevoerd. En er zijn ook nog maatregelen die verder moeten worden uitgewerkt. Daar hebben we vooral onze medeoverheden hard bij nodig.

Het UPLG bevat een brede mix aan maatregelen die potentieel invloed hebben op het verdienvermogen van agrarische ondernemingen. Wij vinden het van groot belang dat bedrijven voldoende investeringscapaciteit hebben en houden om zich te ontwikkelen in de toekomst. We geven de betrokkenen de tijd om zich voor te bereiden op de benodigde transitie en/of de gelegenheid om hun bedrijfsvoering daarop aan te passen. Voor een deel van de agrarische ondernemingen zal het investeringen vragen in het bedrijf. Er zijn diverse instrumenten om agrarische ondernemingen hierbij financieel te ondersteunen. Daarnaast kan er voor bedrijven binnen Natura 2000-gebieden en binnen de zone van 250 meter rondom Natura 2000-gebieden sprake zijn van recht op nadeelcompensatie als gevolg van de gebiedsgerichte stikstofmaatregelen.

Met het wegvallen van een deel van de financiering vanuit het Rijk is de lange termijn financiering van het UPLG onzeker. Voor de eerstkomende jaren hebben we als provincie in totaal ongeveer €280 miljoen aan Rijksgeld gekregen voor het uitvoeren van maatregelen. Er is ook een groot aantal bestaande geld-

stromen die we kunnen gebruiken, zoals voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Ondertussen blijven we bij het Rijk aandringen op het beschikbaar stellen van aanvullende middelen.

In het UPLG benoemen we vier gebieden die prioriteit krijgen wanneer vanuit beperkte middelen keuzes gemaakt moeten worden. Het betreft:
- Natura 2000-gebieden met overgangsgebieden
- veenweidegebieden
- beekdalen
- Utrechtse Heuvelrug (inclusief het Langbroekerweteringgebied)

Maar ook buiten deze gebieden zijn er volop mogelijkheden om aan de slag te gaan. Een deel van het geld dat we van het Rijk hebben gekregen voor de UPLG-maatregelpakketten is in de hele provincie inzetbaar. Denk bijvoorbeeld aan de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) en groenblauwe dooradering.

Utrecht gaat door

Het opstellen van het UPLG was geen eenvoudig traject. Drie jaar lang is er meegesproken, meegedacht en meebeslist. We hebben goed geluisterd naar zorgen, signalen en verhalen die we hoorden op het erf, in de dorpen en uit de landbouwsector. We hebben heftige emoties gezien en gevoeld op het Provinciehuis, maar bijvoorbeeld ook tijdens de protesten bij Galgenwaard. Die geluiden hebben we niet weggewuifd maar meegewogen. Adviezen zijn meegenomen en, waar mogelijk, verwerkt. Maar we zijn er nog niet. Want als we willen dat het UPLG slaagt, dan moeten we blijven luisteren, blijven uitleggen, en vooral: blijven samenwerken.

In Utrecht zijn we trots op onze traditie van samenwerken in het landelijk gebied. Samen met partners, maatschappelijke organisaties en medeoverheden hebben we de afgelopen jaren veel bereikt als het gaat om het verbeteren van bijvoorbeeld de waterkwaliteit, uitbreiding van het NNN, de aanleg van groenblauwe dooradering en verduurzaming van de landbouw. Op basis van deze samenwerking willen we met het UPLG ook de volgende stappen zetten en een heldere koers kiezen. Want als de natuur herstelt en de waterkwaliteit verbetert, kunnen we weer perspectief krijgen op vergunningverlening die noodzakelijk is om agrariërs perspectief te bieden, wegen en huizen te bouwen en de provincie van het slot te halen. Samen voor een sterk landelijk gebied. Samen voor een provincie waar huidige en toekomstige generaties goed en gezond kunnen wonen, werken en recreëren.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied in Utrecht

Ons landelijk gebied - van de polders in het westen via de Heuvelrug en het rivierenland tot de Gelderse Vallei in het oosten - is enorm waardevol. Daarom willen we onze rijke natuur en het afwisselende landschap beschermen zodat we het op een goede manier door kunnen geven aan toekomstige generaties. Maar er zijn ook zorgen: de natuur gaat achteruit, nog steeds verdwijnen er planten en dieren en de waterkwaliteit is niet op orde. Ook de landbouw zit klem en kan zich niet ontwikkelen, omdat geen vergunningen kunnen worden verleend. Dat geldt ook voor andere sectoren zoals woningbouw en de energietransitie.

Als we de natuur herstellen en de waterkwaliteit verbeteren, ontstaat weer ruimte om te ondernemen. Daar moeten we nú mee aan de slag. Stilstand is achteruitgang, daarom pakt de provincie Utrecht door. Met het Utrechts Programma Landelijk Gebied pakken we de (inter)nationaal afgesproken doelen op het gebied van 1) bodem & water, 2) natuur en 3) klimaat in onderlinge samenhang op. De ontwikkelingen naar een duurzame toekomstbestendige landbouw nemen we in dit plan als vierde thema volwaardig mee. Bij het herstellen van de natuur, het verbeteren van de waterkwaliteit en alle andere opgaven in het landelijk gebied heeft de agrarische sector immers een belangrijke rol. Een duurzame en toekomstbestendige landbouw is onmisbaar voor de toekomst van ons landelijk gebied.

De voorgeschiedenis

Het opstellen van dit UPLG is eind 2022 gestart als uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De opdracht van het Rijk aan de provincies was destijds om in een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) aan te geven hoe de (inter)nationaal afgesproken doelen op het gebied van bodem en water, natuur en klimaat in onderlinge samenhang worden aangepakt.

Op 5 juli 2023 is het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) samen met zes maatregelpakketten in concept ingediend bij het Rijk. Aanvankelijk zou het UPLG een nadere uitwerking zijn van het Nationaal

Programma Landelijk gebied (NPLG), zoals iedere provincie dat zou doen. Met de komst van het kabinet Schoof is dit NPLG en het daarbij behorende Transitiefonds Landelijk Gebied echter vervallen. Voor de ingediende maatregelpakketten zijn gelukkig wel rijksmiddelen beschikbaar gekomen, voor Utrecht in totaal 282,7 miljoen Euro. Dit bedrag bestaat uit 249,5 miljoen Euro uit het NPLG-traject en 33,2 miljoen Euro uit traject Programma Natuur-fase 2.

Veranderde context

Op 23 februari 2026 is het Kabinet Jetten aangetreden en geeft het coalitieakkoord duidelijk aan dat er een grote prioriteit ligt bij natuurherstel en het ontwikkelen van een duurzaam landelijk gebied. Er is 20 miljard euro vrijgemaakt in het kader van het Stikstoffonds en de Ministeriele Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof werkt de plannen voor natuurherstel uit. Op 26 juni 2026 is de Kamerbrief 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof' gepubliceerd. De plannen die hierin staan moeten ten tijde van de vaststelling van dit UPLG nog verder uitgewerkt en -onderhandeld worden. De huidige voorstellen van het Rijk roepen nog vragen op en daar gaan we met het Rijk over in gesprek. Zodra het Rijk zijn beleid definitief heeft uitgewerkt en wettelijk heeft vastgelegd, passen wij het UPLG waar nodig daarop aan.

Verder met het UPLG

Wat niet is veranderd, is de inhoudelijke context van het UPLG. De opgaven waar we voor staan zijn nog steeds immens en kunnen geen uitstel gebruiken. Ook de agrarische sector heeft binnen deze context houvast nodig en perspectief voor de toekomst. Daarom hebben we in Utrecht besloten om wél door te gaan met het UPLG, met oog voor de veranderde context. We bouwen verder op de vele inspanningen van de afgelopen jaren en de resultaten die we daarbij samen met onze gebiedspartners (medeoverheden en maatschappelijke organisaties) hebben geboekt. Zodat er continuïteit in beleid is en duidelijkheid en zekerheid voor boeren, burgers en bedrijven.

Op 26 september 2025 is de Ontwerp Nota Ruimte aan de Tweede Kamer aangeboden. De Ontwerp Nota ruimte gaat o.a. in op de noodzaak om te voldoen aan internationale wet- en regelgeving. Hierin zitten meerdere haakjes ter ondersteuning van de doelen en structurerende keuzen van het UPLG. Denk bijvoorbeeld aan herstel van het water- en bodemsysteem, versterken van robuuste ecologische verbindingen, aanpak veenweiden en integrale aanpak van beekdalen.

Doelen op basis van (inter)nationale afspraken

De (inter)nationaal afgesproken doelen op het gebied van water, natuur en klimaat staan aan de basis van dit UPLG. Ze zijn vastgelegd in onze nationale wet- en regelgeving, of in harde bestuurlijke afspraken. De termijn voor de realisatie van de verschillende doelen is zeer verschillend: sommige doelen moeten al in 2027 zijn gerealiseerd, voor andere gelden streefdata als 2030, 2035, 2040 of 2050.

Het niet realiseren van een aantal doelen kan op korte termijn tot juridische consequenties leiden, of heeft dat al. Deze doelen hebben daarom binnen dit UPLG de hoogste prioriteit, zoals het op orde krijgen van de Natura 2000-gebieden. Dit is uiteraard nodig voor het natuurherstel, maar ook om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Daarnaast zijn ook de KRW-doelen op korte termijn zeer dringend. We hebben hier te maken met internationale verplichtingen waar we in 2027 al aan moeten voldoen.

Opgaven in samenhang oppakken

De meeste opgaven zijn niet nieuw. Op onderdelen zijn we al jaren bezig, zoals de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de maatregelen die zijn gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit. De opgaven op het gebied van natuur, water, klimaat en landbouw zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een belangrijke meerwaarde van het UPLG is dan ook dat de opgaven in samenhang met elkaar en gebiedsgericht worden opgepakt. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden. Dit maatwerk kan ontstaan via een gebiedsgerichte aanpak, in nauw overleg met de grondeigenaren en betrokken organisaties.

Dit UPLG beschrijft de richting die wij willen opgaan en onze aanpak om daar te komen. De opgaven die voor ons liggen zijn talrijk en ingrijpend, stilstaan is geen optie. Met de middelen die wél beschikbaar zijn, kunnen we aan de slag en zijn we ook al aan de slag. De goede samenwerking met onze gebiedspartners zetten we hierbij graag voort.

Urgentie van het stikstofdossier

Wat betreft vergunningverlening zit Nederland - en ook de provincie Utrecht - grotendeels op slot. Dit als gevolg van de Raad van State uitspraak van 29 mei 2019 waarin de Programmatische Aanpak Stikstof

(PAS) onverbindend werd verklaard. Recente Raad van State uitspraken over intern salderen (december 2024) benadrukken nogmaals de urgentie en de onontkoombaarheid om tot substantiële reductie van stikstofemissies te komen. Daarnaast is het Rijk door de Rechtbank Den Haag in de Greenpeacezaak gesommeerd om de depositie op habitattypen van de Urgente Lijst al in 2030 onder de zogeheten Kritische Depositiewaarde (KDW) te brengen.

Een oplossing voor het stikstofvraagstuk is randvoorwaardelijk om de natuur te herstellen, maar ook om de vergunningverlening voor PAS-melders en andere (agrarische) ondernemers en voor allerlei andere urgente maatschappelijke ontwikkelingen (zoals woningbouw en energietransitie) weer op gang te brengen. Een geborgd natuurherstel is ook nodig om als bevoegd gezag weerbaar te zijn tegen intrekkings- en handhavingsverzoeken. Omdat een aanzienlijk deel van de deposities op Utrechtse Natura 2000-gebieden van buiten de eigen provincie komen, kunnen we het benodigde natuurherstel niet bereiken zonder aanpak in andere provincies en/of door het Rijk.

We kunnen het niet alleen

Het vraagt flinke inspanningen om deze vraagstukken op te lossen. We kunnen dat als provincie niet alleen. We moeten het samen doen. We hebben onze mede-overheden, en ook maatschappelijke partners, grondeigenaren en het bedrijfsleven nodig. Wij hebben allen onze bijdrage te leveren vanuit onze eigen kennis, rol en verantwoordelijkheid. Ook van de zijde van het Rijk is een stevige inzet nodig. Allereest vraagt de materie om een consistent en consequent rijksbeleid gericht op het realiseren van de doelen. Daarnaast vergt het overzichtelijke wet- en regelgeving, adequaat instrumentarium en voldoende financiële middelen, ook voor de lange termijn.

Het is onwaarschijnlijk dat we met alleen de maatregelen uit het -UPLG voldoende natuurherstel in alle Natura 2000-gebieden kunnen bereiken voor 2035. Wat stikstof betreft kunnen we naar verwachting niet in alle gevallen voldoen aan de zogeheten additionaliteitsvereiste voor vergunningverlening. Met het UPLG leveren wij wél onze proportionele bijdrage aan het natuurherstel. Dit zal het perspectief vergroten om deels van het vergunningenslot te raken; maar dit zal niet overal het geval zijn. Naast de maatregelen uit dit UPLG is er ook adequaat rijksbeleid nodig. Met dit UPLG zetten we alvast belangrijke stappen in de goede richting in de verwachting dat het Rijk en buurprovincies nog met aanvullend beleid komen.

1.2 Status en planperiode

Planperiode en actualisatie/ evaluatie van het UPLG

De planperiode voor het UPLG is de periode 2026 tot en met 2035. We kiezen voor deze doorlooptijd van 10 jaar, omdat dit een termijn is waar de meeste UPLG-doeljaren binnen vallen. Dit laat onverlet dat een aantal doelen eerder moet worden gerealiseerd. Het UPLG zal iedere vier jaar worden geactualiseerd en bijgesteld op basis van evaluaties. In 2028 is een eerste evaluatie van het UPLG voorzien. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd op basis van te zijner tijd vast te stellen ‘evaluatietermen’.

Relatie met de Omgevingswet en de Omgevingsvisie

Dit UPLG is geen losstaand plan. Het is een programma onder de Omgevingswet. Dit betekent onder meer dat het programma wordt gepubliceerd in het omgevingsloket (Digitaal Stelsel Omgevingswet) en GS het programma eerst in ontwerp heeft vastgesteld en iedereen gelegenheid heeft gekregen tot het indienen van zienswijzen op het ontwerp. Deze zienswijzen zijn meegenomen om tot dit UPLG te komen.

Het UPLG is ook een programma onder de Omgevingsvisie. In 2026 worden de gewijzigde Omgevingsvisie en Omgevingsverordening provincie Utrecht vastgesteld. Het UPLG en de lopende wijziging van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening zijn in nauwe onderlinge afstemming tot stand gekomen. In de Omgevingsvisie staan de hoofdlijnen van het beleid, in het UPLG wordt dit beleid verder uitgewerkt. De Omgevingsverordening wordt onder meer gewijzigd om het behalen van de doelen van het UPLG te ondersteunen. Provinciale Staten besluiten in november 2026 over de vaststelling van de wijziging van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

Het UPLG is een beleidsprogramma, met veel aandacht voor de verbinding met de uitvoering. Op onderdelen is het een beleidsmatige uitwerking van de Omgevingsvisie, anderzijds bevat het concrete maatregelen voor het realiseren van de doelen. Het zit daardoor op het grensvlak van beleid en uitvoering. Een programma onder de Omgevingswet is zelfbindend. We hebben de uitdrukkelijke wens om de doelen in samenwerking te halen met de mede-overheden, waarbij ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden heeft en ook eigen instrumenten. Het UPLG bevat niet alleen nieuw beleid, het bundelt ook bestaand beleid dat in eerdere trajecten is vastgesteld.

Kaders meegegeven door PS

Dit UPLG is conform de Omgevingswet door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Het maatschappelijk belang van het programma is groot en wij hechten zeer aan de zienswijze van Provinciale Staten. Het Ontwerp programma is dan ook samen met de MER in november 2025 ter consultatie aan PS aangeboden. De reactie van Provinciale Staten op het Ontwerp UPLG is meegenomen om tot dit UPLG te komen.

Provinciale Staten zijn tussentijds ook met grote regelmaat betrokken, onder meer via het vaststellen van de kaders. Zo is op 26 juni 2024 de Kaderstellende Notitie voor het Utrechts Programma Landelijk Gebied vastgesteld door Provinciale Staten. Met deze notitie is de volgende ambitie voor het UPLG vastgesteld:

'We zetten met onze gebiedsgerichte aanpak samen met onze partners de komende jaren in op een ontwikkeling naar een vitaal, toekomstbestendig, circulair, natuurinclusief en klimaatneutraal landelijk gebied waar de grote opgaven op het gebied van natuur, water en klimaat zijn gerealiseerd en waar toekomstperspectief voor de landbouw wordt geboden'. Als uitwerking van deze ambitie zijn door Provinciale Staten tien kaders meegegeven voor het UPLG.

Raakvlakken met andere programma's

Het UPLG staat niet op zichzelf. Het UPLG richt zich op samenhangende opgaven op het gebied van water en bodem, natuur, landbouw en klimaat. Met andere ruimtelijke opgaven wordt bij de (verdere) uitwerking zoveel mogelijk rekening gehouden en wordt naar meekoppelkansen gezocht, maar de beleidsmatige uitwerking daarvan vindt niet in het UPLG plaats. Hiervoor zijn de Omgevingsvisie Provincie Utrecht, waarin alle ruimtelijke opgaven aan de orde komen, en andere provinciale programma's van belang. Daarnaast vindt ook verdere uitwerking plaats in programma's op de thema's van het UPLG. Figuur 3 geeft een beeld bij de vele andere provinciale programma's, projecten en beleidsontwikkelingen waar het UPLG aan raakt, zoals bijvoorbeeld de Natura 2000-beheerplannen, de Visie Landbouw en Voedsel en bijbehorend uitvoeringsprogramma, het Beleidsprogramma Natuur, Strategisch Bosbeleid, het Bodem- en Waterprogramma, het Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn Water, het provinciale programma klimaatadaptatie en het programma Groen Groeit Mee.



Figuur 3. Provinciale programma's, projecten en beleidsontwikkelingen waar het UPLG aan raakt. Dit overzicht is niet uitputtend. N.B. Dit figuur is gebaseerd op de wijziging Omgevingsvisie provincie Utrecht 2026.

Uitvoering

Het UPLG is een belangrijk sturend document voor de uitvoering van ons beleid in het landelijk gebied, waarbij we werken op basis van een gebiedsgerichte aanpak, in afstemming met de andere relevante thema's die buiten de scope van het UPLG vallen. Dit betekent dat het onder andere zijn doorwerking zal hebben in de uitvoeringsagenda's die voor de negen deelgebieden binnen de provincie worden opgesteld (zie hoofdstuk 5) en de uitvoering in de gebiedsprocessen.

1.3 Milieueffectrapportage (MER)

Gelijktijdig met het opstellen van het UPLG is door een ingenieursbureau in opdracht van de provincie een Milieueffectrapportage (MER) opgesteld. Het doel hiervan is tweeledig:

- inzichtelijk maken van de effecten van het UPLG-beleid en de bijbehorende maatregelen op de leefomgeving;
- nagaan of het voorgestelde beleid bijdraagt aan het halen van de gestelde doelen.

Omdat het UPLG een programma is onder de Omgevingswet, vormt het een kader voor enkele mer-plichtige activiteiten uit het Omgevingsbesluit, zoals aanleg van nieuw bos en de herinrichting van het landelijk gebied. Het opstellen van een strategisch milieueffectrapport (planMER)) is in dat geval verplicht, omdat het beleid uit het UPLG nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Als eerste stap in de mer-procedure is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) PlanMER-UPLG opgesteld. De NRD beschrijft de werkwijze van de MER en doet een aanzet tot de alternatieven die opgesteld zullen worden. Deze NRD heeft in juni-juli 2024 ter inzage gelegen. In totaal zijn er acht zienswijzen op ingediend. De NRD is tezamen met een Nota van Beantwoording op 28-1-2025 door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Omdat in de NRD geconcludeerd is dat het beleid van het UPLG ook kan leiden tot significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, is tegelijkertijd met het MER ook een Passende Beoordeling voor deze gebieden uitgevoerd. Hierin worden de mogelijke effecten van het nieuwe beleid op de Natura 2000-gebieden in beeld gebracht.

Het MER geeft de (milieu)-informatie die nodig is om een besluit te nemen over de vaststelling van het UPLG. Een besluit waarbij de milieubelangen op basis van het MER volwaardig zijn meegewogen. De beoordeling biedt inzicht in welke keuzes het meest gunstig zijn vanuit milieuoogpunt. In MER-termen: het 'Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA)'. Op basis hiervan zijn aanbevelingen gedaan voor het op te stellen UPLG. Het UPLG is in MER-termen het Voorkeursalternatief (VKA).

Het MER richt zich op nieuw beleid. Bestaand beleid wordt in principe niet beoordeeld. In het MER is niet alleen gekeken naar de gevolgen van het nieuwe beleid uit het UPLG voor het milieu, maar ook naar andere aspecten van de leefomgeving, zoals landbouw, gezondheid en dierenwelzijn.

Het MER is vooral op regionaal en provinciaal niveau uitgewerkt. Vanwege het abstractieniveau van het UPLG heeft de MER zich beperkt tot een kwalitatieve beoordeling, gebaseerd op deskundigenoordeel. Doordat het MER en het UPLG gelijktijdig en interactief zijn opgesteld, zijn de aanbevelingen vanuit het MER grotendeels meegenomen in het UPLG.

De commissie voor de milieueffectrapportage heeft in april 2026 haar toetsingsadvies op het MER gegeven. De Commissie is van oordeel dat de MER van goede kwaliteit is en constateert dat veel aandachtspunten uit een eerder advies zijn verwerkt en het UPLG daarmee aangepast en verbeterd is. Zij waardeert de landschapsgerichte insteek van het MER, omdat die goed aansluit bij de regionale opgaven en het UPLG meer structuur en focus geeft. De aanbevelingen van de Commissie hebben deels geleid tot aanpassingen in het UPLG, zoals voor gezonde bodem en perspectief voor de landbouw. Een aantal andere aanbevelingen worden al meegenomen in andere provinciale programma's en de Omgevingsvisie, zoals voor gezondheid, of worden deels nog uitgewerkt in provinciale beleidsprogramma's en de uitwerking van het UPLG, zoals voor bodem, waterkwaliteit, waterkwantiteit en monitoring.

Zie verder het "PlanMER Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG)".

1.4 Participatie

Het UPLG is opgesteld na een intensief proces van meerdere jaren waar veel partijen nauw bij betrokken zijn geweest. Wij hebben input van onze partners altijd zeer serieus genomen en waar mogelijk verwerkt en het UPLG daarop bijgesteld. Dat betekent niet dat alle input letterlijk is overgenomen. Als provincie zijn wij gebonden aan de wettelijke doelstellingen. Dat maakt dat niet alles in het UPLG ter discussie kan staan.

Tussen begin 2023 en de vaststelling van het UPLG in juli 2026 heeft er veel participatie plaatsgevonden. Onze partners bij de uitvoering zijn waterschappen, gemeenten, landbouworganisaties, natuurorganisaties en drinkwaterbedrijven. Zij hebben op verschillende momenten tijdens de totstandkoming van het UPLG hun ideeën, meningen en zorgen kunnen delen. Hieronder volgt een uiteenzetting van de belangrijkste participatiemomenten in de afgelopen jaren.

Tussen begin 2023 en het concept-UPLG (juli 2023):
- In ambtelijke hackathons met gemeenten, waterschappen, landbouw- en natuurorganisaties is gewerkt aan inhoudelijke bouwstenen.
- Er hebben bestuurlijke overleggen met belanghebbenden plaatsgevonden.
- Om partners en inwoners te informeren waren er webinars en informatieavonden.

Tussen vaststelling van het concept-UPLG en vervallen van het NPLG (zomer 2024):
- Het Rijk heeft input gegeven op het concept-UPLG.
- Verschillende kennisinstellingen hebben input gegeven op het concept-UPLG.
- Er hebben tweemaal bestuurlijke rondetafelgesprekken plaatsgevonden over het UPLG, uitvoering en maatregelpakketten, zowel op het niveau van de landschappen als met enkel natuur- of landbouworganisaties.
- Een informele schriftelijke reactieronde in het najaar van 2023 heeft geresulteerd in ruim 150 reacties. Deze zijn behandeld in de Reactienota.

Tussen vervallen van het NPLG en de 90%-versie van het Ontwerp UPLG (mei 2025):

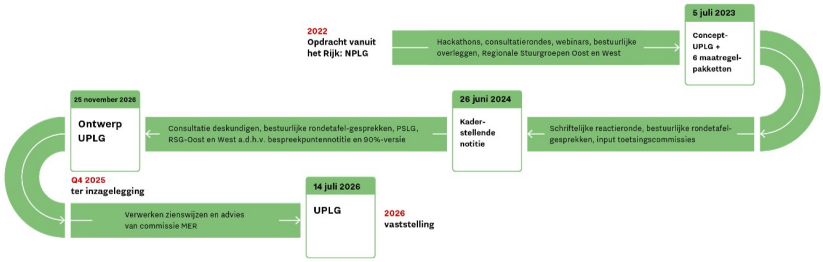
Nadat in de zomer van 2024 duidelijk werd dat het NPLG en bijbehorend Transitiefonds werden stopgezet, zijn de teksten grondiger herzien en nogmaals besproken met onze gebiedspartners. Dit is als volgt gebeurd:
- Een ambtelijk deskundigenteam met deelnemers vanuit verschillende sectoren heeft meegelezen op de teksten en concrete tekstsuggesties gedaan.
- Begin 2025 heeft een bestuurlijke informatiesessie plaatsgevonden waarbij onze partners zijn bijgepraat over de ontwikkelingen.
- Er is een zogenaamde ‘bespreekpuntennotitie’ opgesteld, waarin het voorgestelde nieuwe beleid uit het UPLG is weergegeven. Deze bespreekpuntennotitie is in maart en april 2025 besproken in een bestuurlijk rondetafelgesprek met landbouw- en natuurorganisaties, de Regionale Stuurgroep Oost (RSG-Oost), Regionale Stuurgroep West (RSG-West), de Provinciale Stuurgroep Landelijk Gebied (PSLG) en in kleiner verband met belanghebbenden. Alle partijen uit die overleggremia hebben hun input meegegeven, waarna de 90%-versie van het Ontwerp UPLG is opgesteld.

Tussen 90%-versie Ontwerp UPLG en Ontwerp UPLG (november 2025):
- In Q2 van 2025 zijn de conceptteksten, ofwel de 90%-versie van het Ontwerp UPLG, gedeeld en besproken in een bestuurlijk rondetafelgesprek met landbouw- en natuurorganisaties, de RSG-Oost, RSG-West en de PSLG. Zij hebben hier allen input op meegegeven.
- De conceptkaarten zijn ambtelijk gedeeld met de partijen uit de beiden Regionale Stuurgroepen voor een controle.
- Na de zomer van 2025 heeft een bestuurlijk gesprek plaatsgevonden met partijen uit de agrarische sector om de belangrijkste verschillen tussen de 90%-versie en het Ontwerp UPLG toe te lichten.

Tussen het Ontwerp UPLG en definitief UPLG:

De bovenstaande stappen hebben geleid tot het Ontwerp UPLG, welke op 27 november 2025 openbaar is gemaakt. Tussen 6 januari en 16 februari 2026 lag het Ontwerp UPLG ter inzage, waardoor iedereen in staat was een zienswijze in te dienen. Er zijn in totaal ongeveer 1700 zienswijzen ingediend op het Ontwerp UPLG. Deze zienswijzen zijn beantwoord in een Nota van Beantwoording . Op onderdelen heeft dit tot wijzigingen geleid richting het definitieve UPLG.

Het proces met de verschillende participatiemomenten is samengevat weergegeven in figuur 4.



Figuur 4. Totstandkoming UPLG via participatie

Overzicht voornaamste deelnemers participatieproces

De structurele overleggen waar de meeste partners bij betrokken waren zijn de PSLG, de RSG's Oost en West en de rondetafelgesprekken. Onderstaand overzicht geeft de partijen weer die onderdeel waren van ten minste één van deze overlegstructuren. Dit overzicht geeft geen compleet beeld van alle partijen waarmee gesproken is over het UPLG, ook in kleiner verband hebben vele overleggen plaatsgevonden met bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven, adviesgroepen, lokale partijen en belangenbehartigers.

Gemeenten	Watersc happen	Landbouworganisaties	Natuurorganisaties
Alle Utrechtse gemeenten	Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden	Amstel, Gooi & Vecht	Landschap Erfgoed Utrecht
Regio Amersfoort	Rivierenland	Agractie	Natuur en Milieufederatie Utrecht
Regio Foodvalley	Vallei & Veluwe	Alle collectieven	Natuurmonumenten
Regio U10		Biologische boeren	NP Utrechtse Heuvelrug
		Caring Farmers	Staatsbosbeheer
		Gebiedscoöperaties	Utrechts Landschap
		Hollands Agrarisch Jongeren Kontakt	Utrechts Particulier Grondbezit
		LTO Noord	Zuid-Hollands Landschap
		Alle Utrechtse LTO-afdelingen	
		LTO Pluimveehouderij	
		Nederlandse Fruittelers Organisatie	
		Nederlandse Melkveehouders Vakbond	
		Nederlandse Vakbond Pluimveehouders	
		Producentenorganisatie Varkenshouderij	

Tabel 1. Overzicht voornaamste deelnemers participatieproces

1.5 Structuur en leeswijzer

Dit rapport volgt een structuur die bestaat uit vier stappen, namelijk: Stap 1) het benoemen van de doelen, Stap 2) het uitwerken daarvan in structurerende principes, Stap 3) de doorwerking in de Utrechtse landschappen en Stap 4) de uitvoering. Ter toelichting het volgende (zie ook figuur 5).

Stap 1. Doelen

De doelen van het UPLG komen voort uit (inter)nationale wet- en regelgeving en harde bestuurlijke afspraken. Een enkele keer hanteren we ook doelen die niet wettelijk zijn vastgelegd, maar die wel nodig zijn om de wettelijke doelen te halen. Dit hoofdstuk trekt hiermee de buitenlijnen van het speelveld, daarbinnen is er bewegingsruimte.

Stap 2. Structurerende principes

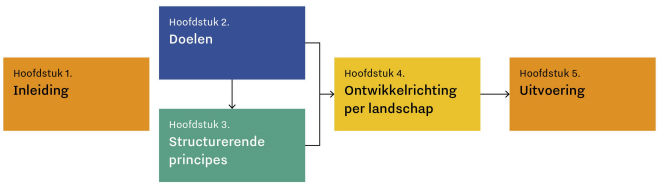
De tweede stap die we in dit UPLG maken (hoofdstuk 3), betreft het vaststellen van een aantal structurerende principes. Structurerende principes dienen als 'richtingaanwijzer' voor de (ruimtelijke) keuzes die op gebiedsniveau moeten worden gemaakt. Dit betreft dus Utrechts provinciaal beleid om bij te dragen aan de doelen die in hoofdstuk 2 zijn weergegeven. De structurerende principes zijn soms van toepassing op de hele provincie, anderen zijn alleen van toepassing op specifieke gebieden. Doelen en structurerende principes liggen in elkaars verlengde. Daarom wordt ook bij ieder structurerend principe toegelicht welke doelen hiermee nader worden ingevuld.

Stap 3. Doorwerking in de landschappen

De derde stap die we maken (hoofdstuk 4) is die naar de concrete betekenis van de opgaven en structurerende principes voor de verschillende Utrechtse landschappen. Utrecht kent vijf verschillende landschappen en dat vergt maatwerk. Per landschap wordt eerst aangegeven welke opgaven hier het meest specifiek zijn, om deze vervolgens te vertalen in een lange termijn-ontwikkelrichting (gericht op 2050), gevolgd door de structurerende principes die het meest specifiek zijn voor dat landschap en concrete maatregelen waar we al snel mee aan de slag kunnen.

Stap 4. Uitvoering

Het vierde en laatste ingrediënt dat aan deze bestuurlijke strategie wordt toegevoegd, is die van de uitvoering. In dit hoofdstuk beschrijven we de gebiedsgerichte aanpak, de governance, prioritering, het instrumentarium, de financiën en monitoring/evaluatie.



Figuur 5. Structuur van het UPLG

Hoofdstuk 2 De opgaven en doelen

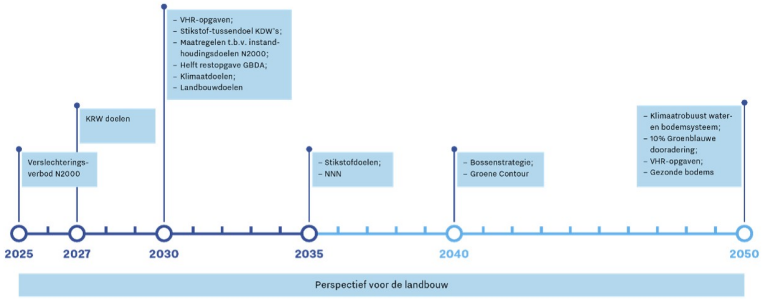
2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de opgaven en doelen die aan de basis staan van dit UPLG. Deze zijn gebaseerd op de belangrijkste (inter)nationale opgaven op het gebied van water, bodem, natuur en klimaat. Door te werken aan deze doelen dragen we via het UPLG bij aan de beschikbaarheid van voldoende en schoon water, een klimaatbestendig water- en bodemsysteem, gezonde bodems, en herstel en uitbreiding van onze natuur. Deze zaken zijn noodzakelijk om het landelijk gebied verder te kunnen ontwikkelen voor toekomstige generaties

De landbouw heeft een sleutelrol in het halen van veel UPLG-doelen. Deze rol kan zij alleen vervullen als ook perspectief wordt geboden aan de sector: een duurzame bedrijfsvoering met voldoende verdienvermogen. Daarom voegen we in het UPLG 'perspectief voor de landbouw' als vierde pijler toe. Dit sluit aan bij het doel zoals dat wordt opgenomen in de gewijzigde Omgevingsvisie provincie Utrecht 2026: '*we streven naar een landbouwsector met economisch rendabele bedrijven die circulair, natuurinclusief, klimaatneutraal en dierwaardig zijn (kringlooplandbouw) en dicht bij de inwoners staan (2050).*'

In figuur 6 zijn de UPLG-doelen uitgezet in de tijd. Dit figuur laat zien dat sommige doelen al binnen enkele jaren gerealiseerd moeten worden. Zie bijvoorbeeld de KRW-doelen (2027) en de afronding van de NNN (2027). Deze hebben uiteraard al een lange aanlooptijd, we zijn er al jaren mee bezig. Andere doelen

liggen verder weg, in 2030 of 2035. De planperiode van dit UPLG is 2026 tot en met 2035, maar er wordt ook een doorkijkje gegeven naar 2050. De lange termijn doelen zijn immers belangrijk als stip op de horizon, ze geven aan waar we uiteindelijk uit moeten komen.



Figuur 6. Overzicht UPLG-doelen uitgezet in de tijd

2.2 Hardheid van de doelen

In de gebiedsprocessen wordt vaak gevraagd welke doelen 'hard' en urgent zijn, welke ruimte ze bieden voor maatwerk en welke doelen prioriteit krijgen boven anderen andere doelen vanwege hun juridische status en urgentie. Zoals uit onderstaande toelichting blijkt, is slechts globaal aan te geven welke verplichting 'harder' is dan een andere verplichting. Dit heeft te maken met de aard van de verplichting. Zo is er onderscheid wanneer een verplichting gebaseerd is op wetgeving of wanneer deze gebaseerd is op politieke afspraken. Juridisch gezien is de verplichting gebaseerd op wetgeving harder, maar bestuurlijk gezien kan een politieke afspraak ook hard zijn. Daarnaast kan de hardheid van een verplichting afhankelijk zijn van de gevolgen in brede zin: juridisch, politiek, financieel maar ook maatschappelijk. Uiteindelijk zal bij de politieke besluitvorming over het prioriteren van doelen, niet alleen de juridische hardheid van een verplichting de richting bepalen, maar zullen ook andere overwegingen een belangrijke rol spelen.

Om hier enige duiding te geven, wordt in onderstaand schema weergegeven wat de belangrijkste verplichtingen zijn op Europees niveau en hoe deze doorwerken in nationale wetgeving en provinciaal beleid. Daarbij geldt nadrukkelijk bovenstaande kanttekening dat verschillende overwegingen een rol spelen in de uiteindelijke besluitvorming. Uit dit schema kan daarom niet de conclusie worden getrokken dat een doel dat vanuit beleid komt 'minder van belang' is dan een doel dat uit de wet volgt. Beleid is in veel gevallen noodzakelijk om een bepaald doel te bereiken en kan nodig zijn om aan verplichtingen te voldoen.

Europees niveau	**Vertaald in nationale wetgeving**	**Doorwerking in provinciaal beleid**
Kaderrichtlijn Water (KRW)	Richtlijn geïmplementeerd in Omgevingswet	KRW, water en bodem
Nitraatrichtlijn	Richtlijn geïmplementeerd in Meststoffenwet	Nitraat
Europese Natuurherstelverordening (NHV)	Rechtstreeks werkend en maatregelen worden uitgewerkt in een Nationaal Natuurplan	Een bijdrage op provinciaal niveau aan het Nationaal Natuurplan
Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)	Richtlijn geïmplementeerd in Omgevingswet	Natura 2000-gebieden, NNN, Groene Contour, GBDA, soortenbescherming flora en fauna
Europese bodemmonitoringsrichtlijn	Richtlijn is van kracht per 16 december 2025, niet rechtstreeks werkend, implementatie in Nationale wetgeving volgt	Invulling geven aan doorvertaling na Nederlandse implementatie in Nationale wetgeving
Europese klimaatwet (verordening)	Rechtstreeks werkend en via Klimaatwet	Strategisch bosbeleid, emissies broeikasgassen veenbodems, bodemdaling, CO_2 opslag

Tabel 2. Juridische grondslag van de verschillende doelen

2.3 Grootste urgentie

Het niet realiseren van een aantal doelen kan op korte termijn juridische consequenties krijgen, of heeft dat al. Het realiseren van onderstaande doelen heeft binnen dit UPLG daarom de allerhoogste prioriteit.

- *Natuurherstel in de Natura 2000-gebieden:* De grootste urgentie ligt bij het op orde krijgen van de Natura 2000-gebieden. Dit is nodig voor natuurherstel en om de vergunningverlening weer op gang te krijgen. Dit betekent dat we urgent aan de slag moeten met de herstelmaatregelen in en rondom deze gebieden met als doel de kwetsbare soorten en habitats weer in een Gunstige Staat van instandhouding te brengen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het terugdringen van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden. We hanteren hiervoor een provinciaal emissiereductiedoel voor de landbouw als geheel van 2,359 Kton NH3 in 2035 ten opzichte van 2019, dat staat gelijk met een reductie van 46%. Naast het terugdringen van de stikstofdepositie zijn er ook andere herstelmaatregelen nodig, bijvoorbeeld op het gebied van hydrologie en ecologische verbindingen, dit is maatwerk per Natura 2000-gebied (zie verder 3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden). Ook realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) ondersteunt het natuurherstel in de Natura 2000-gebieden.
- *De KRW-doelen.* We moeten alles op alles zetten om deze doelen zo goed mogelijk te realiseren. Wat we hierbij voor ogen houden is dat de primaire verantwoordelijkheid en de realisatiestrategie voor de KRW wat betreft de oppervlaktewateren niet via het UPLG loopt. Dit beleid is bij ons geborgd in het Bodem- en Waterprogramma en verloopt in samenwerking met het Rijk, de waterschappen in de stroomgebieden en de formele lijn richting EU. Het UPLG verbindt opgaven op provinciaal niveau, draagt bij aan de restopgave voor nutriënten, gewasbescherming en hydrologie en is daarmee wel een onmisbare schakel. Wij zetten ons daarom via de extra acties en maatregelen zoals beschreven in het provinciale Uitvoeringsprogramma Impuls KRW 2025-2027 maximaal in om de KRW-doelen te realiseren.

2.4 Samenvattende tabel UPLG-doelen

Tabel 2 hierna geeft weer wat de doelen precies zijn (waar mogelijk kwantitatief) met daarbij het doeljaar en de restopgave. De restopgave laat zien welke afstand er nog is tot het te realiseren doel. Dit is indicatief en soms zijn de gegevens (nog) niet beschikbaar (in dat geval weergegeven als een streepje). De provincie Utrecht is gecommitteerd aan de wettelijke doelstellingen. Mochten die na publicatie van het UPLG wijzigen, zullen we daarin meegaan.

Een uitgebreide toelichting op de doelen is te vinden in bijlage II (Doelen en opgaven). Daarnaast is ook toelichting te vinden in Bijlage V Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en Bijlage VI Strategisch bosbeleid.

Water en bodem

Opgave	Provinciaal doel	Termijn	Restopgave
KRW: grond- en oppervlaktewater	Voldoen aan de KRW-doelen voor oppervlaktewaterlichamen en voor grondwaterlichamen:Oppervlaktewaterlichamen: normen/ doelen met resultaatverplichting op het gebied van nutriënten (fosfor en stikstof), biologie (waterplanten, fytoplankton, macrofauna en vis), gewasbeschermingsmiddelen en metalen Grondwaterlichamen: normen/ doelen met resultaatverplichting voor chemische kwaliteit en waterkwantiteit. Overige wateren: inspanningsverplichting doelen waterplanten.	2027 en verder	De restopgave verschilt per doel. Zie de kaarten en toelichting in de KRW-bijlage (Bijlage III).

KRW: Natura 2000-gebieden	Hydrologische condities voor (grondwaterafhankelijke) Natura 2000-gebieden moeten op systeemniveau in orde zijn voor Gunstige Staat van Instandhouding van de kwetsbare soorten en habitats.	2027 en verder	De hydrologische condities verschillen per Natura 2000-gebieden. Bij veel Natura 2000-gebieden zijn maatregelen nodig.
Klimaatbestendig bodem- en watersysteem	Een volledig gerealiseerde waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting van het landelijk gebied in verband met opvangen weersextremen, zowel droogte als piekbuien. Onderdeel hiervan is een duurzame inpassing van drinkwaterwinningen.	2050	Doelstelling is kwalitatief, restopgave niet aan te geven.
Gezonde bodems	Gezonde bodems in 2050. Bodem- en Waterprogramma 2022-2027 provincie Utrecht:- Bijdragen aan een verbeterde sponswerking van de bodem, zodat deze meer water vasthoudt en de vochtlevering in droge tijden verbetert. - Een vitale bodem in bosgebieden tot stand brengen door de verzuring van de zandgronden af te remmen en een gevarieerder bos te realiseren.	2050 2027	Doelstelling is kwalitatief, restopgave niet aan te geven.

Natuur

Opgave	Provinciaal doel	Termijn	Restopgave
Natura 2000-gebieden	Elk Natura 2000-gebied heeft instandhoudingsdoelen waarmee we bijdragen aan de Gunstige Staat van Instandhouding (GSvI) op landelijk niveau Deze doelen verschillen per Natura 2000-gebied en staan benoemd in de aanwijzingsbesluiten.	Verslechterings-verbod: NuInstandhoudings-doelen: 2030	Er is voor veel habitats sprake van verslechtering ten opzichte van de referentiedatum (dit is de datum van plaatsing op communautaire lijst door de Europese Commissie).
VHR-areaalopgave indicatief (extra arealen t.o.v. ijkjaar 2019)	Indicatief 848 ha natuur en 14.160 ha agrarische natuur voor 30% van benodigd oppervlakte voor een GSvI	2030	Indicatief 647 ha natuur en 10.600 ha agrarische natuur
VHR-areaalopgave indicatief (extra arealen t.o.v. ijkjaar 2019)	Indicatief ruim 2800 ha natuur en ruim 47.000 ha agrarische natuur voor 100% van benodigd oppervlakte voor een GSvI.	2050	Indicatief bijna 2.500 ha natuur en ruim 43.000 ha agrarische natuur
VHR-herstelopgave indicatief (binnen bestaande natuur)	Herstelmaatregelen op indicatief 111 ha in bestaande natuur	2030	Indicatief 111 ha

VHR-herstelopgave indicatief (binnen bestaande natuur)	Herstelmaatregelen op indicatief 367 ha tussen 2030-2050.	2050	Indicatief 367 ha
Reductie stikstofemissie (de deken)	Emissiereductie (stal en veld) stikstof van 2.359 ton NH3. Dit staat gelijk aan 46% reductie van stikstofemissies	2035 (referentie-jaar 2019)	Tussen 2019 en 2025 is er al 10%-14% gereduceerd op de stikstofemissies in Utrecht. Daarmee komt de restopgave op ca 34%.
Reductie stikstofdepositie (KDW-normen)	50% van het areaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden in Nederland moet in 2030 onder de kritische depositiewaarde en 74% in 2035	2030/2035	Restopgave verschilt per Natura 2000-gebied (zie bijlage Natura 2000-gebieden)
Natuurnetwerk Nederland	4.381 ha nieuwe natuur	2035 (peiljaar 2011, incl. Vijfheerenlanden)	1682 ha nieuwe natuur, waarvan 388 ha nu nog een agrarische functie heeft. 1294 ha is al wel van functie veranderd maar moet nog worden ingericht (stand van zaken 1-1-2026).
Groene Contour	3000 ha nieuwe natuur (waarvan 500ha aan zwevende Groene Contour, dat wil zeggen dat de locatie ervan nog niet is vastgelegd in de Omgevingsverordening.	2040 (peiljaar 2011)	2936 ha
Bos	1500 ha nieuw bos, waarvan 1000 ha binnen het NNN en Groene Contour en 500 ha daarbuiten.	2040 (peiljaar 2021)	1405 ha, waarvan 976 binnen het NNN en 429 daarbuiten.
Bos	Revitalisering bestaande bossen	2040	-
Groenblauwe dooradering (GBDA)	10% van het areaal landelijk gebied (= 8000 ha)	2050	7% van het areaal, ofwel 5600ha
Groenblauwe dooradering (GBDA)	Helft van de restopgave (helft van 5600ha = 2800 ha).	2030 (peiljaar 2023)	Provinciebreed gemiddeld 3,0%, ofwel 2800ha. Tussen 2023 en 2025 is de groenblauwe dooradering gegroeid voornamelijk door uitbreiding ANLb, een nieuwe tussenstand volgt begin 2026.

Klimaatmitigat ie

Opgave	Provinciaal doel	Termijn	Restopgave
Reductie uitstoot broeikasgassen uit veenbodems	0,09Mton CO_2eq/jr uit veenbodems (of 0,06 Mton na de herijking)	2030 en verder (peiljaar 2018)	Er is nog geen significante reductie. Er zijn al wel veel processen in gang gezet, maar ze kosten tijd en daardoor is er nog slechts ca. 650 ha gerealiseerd.
Afremmen bodemdaling	De bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is met gemiddeld 50% geremd	2030 en verder	Er is nog geen significante reductie. Er zijn al wel veel processen in gang gezet, maar ze kosten tijd en daardoor is er nog slechts ca. 650 ha gerealiseerd.

CO_2-opslag	Voor Utrecht 0,010 Mton CO_2eq door 1500ha bosaanplant	2030 (peiljaar 2018)	1405 ha bosaanplant (svz 31-12-2023)
CO_2-opslag	0,5 Mton in minerale landbouwbodems (=landelijk doel, er is geen provinciale verdeling)	2030	-
Reductie methaanuitstoot uit veehouderij	0,3 Mton (Uit Ontwerp-NPLG, zie Klimaatplan 2025-2035 voor het landelijk doel)	2030 (peiljaar 2021)	-
CO_2-opslag	0.4-0.8 Mton CO_2eq in natte natuur (= landelijk doel, er is geen provinciale verdeling)	2030	-

Landbouw

Opgave	**Provinciaal doel**	**Termijn**	**Restopgave**
Perspectief voor de landbouw	De tien ambities uit het provinciale Streefbeeld 'Toekomst Landbouw en Voedsel provincie Utrecht 2050' (2025)	Verschilt per ambitie	-
Biologische landbouw	15% van het landbouwareaal	2030	8.6% van het landbouwareaal
Natuurinclusieve landbouw	50% van grondgebonden bedrijven	2030	Ongeveer 30% van de bedrijven neemt deel aan ANLb (svz jan. 2025). De restopgave is daarmee ca 20%.

Tabel 3. Overzicht doelen

Hoofdstuk 3 Structurerende principes

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de eerste bouwsteen van het UPLG beschreven: een overzicht van de opgaven en doelen die aan de basis staan van dit UPLG. Deze opgaven en doelen vloeien voort uit nationale en internationale wet- en regelgeving of harde bestuurlijke afspraken op het gebied van water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Door te werken aan deze doelen dragen we via het UPLG bij aan de beschikbaarheid van voldoende en schoon water, een klimaatbestendig water- en bodemsysteem en herstel en uitbreiding van onze natuur en stimuleren we de ontwikkeling naar een duurzame natuurinclusieve landbouw. Dit hoofdstuk beschrijft hoe we nader invulling geven aan deze opgaven en doelen. Dat doen we aan de hand van de vier thema's van dit UPLG: water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Per thema beschrijven we onze aanpak.

De kern van deze aanpak hebben we vastgelegd in zogeheten 'structurerende principes'. In dit UPLG hanteren we in totaal 17 structurerende principes die bedoeld zijn als een 'richtingaanwijzer' bij het betreffende vraagstuk. Waar ze ruimtelijk van aard zijn geven we dat aan. Deze structurerende principes vormen de uitgangspunten die het UPLG hanteert voor de uitvoering van het beleid zoals dat wordt vormgegeven in Hoofdstuk 4 Ontwikkelrichting per Utrechts landschap. Daarin worden deze structurerende principes per landschap vertaald naar concrete maatregelen.

Definitie structurerende principes:

Structurerende principes zijn de uitgangspunten die het UPLG meegeeft aan de uitvoering in het landelijk gebied. Ze dienen daarbij als richtingaanwijzer voor de (ruimtelijke) keuzes die op gebiedsniveau worden gemaakt.

We beginnen dit hoofdstuk met een toelichting op de eerste drie meer algemene ruimtelijk structurerende principes. Daarna volgen de overige 14 structurerende principes die themagericht zijn: water en bodem, natuur, klimaat en landbouw. Bij alle thema's hanteren we in dit hoofdstuk de volgende indeling:

- Toelichting (het waarom van dit thema)
- Onze aanpak (startend met het structurerend principe in een kadertje).

3.2 Drie algemene structurerende principes

3.2.1 Voortbouwen op landschappen en hoofdstructuren

Toelichting (het waarom)

De provincie Utrecht is zeer gevarieerd met vijf karakteristieke landschappen en diverse hoofdstructuren binnen deze landschappen. Het behouden en versterken hiervan is een belangrijk uitgangspunt voor het Utrechtse ruimtelijke beleid. Mede om die reden zijn deze vijf landschappen een belangrijk vertrekpunt voor dit UPLG. Dit sluit ook goed aan bij het principe van 'water en bodem sturend', waarin de (natuurlijke) systemen leidend zijn (systeembenadering). De verschillende landschappen in Utrecht zijn ontstaan vanuit verschillen in het bodem- en watersysteem, waaraan het landgebruik zich heeft aangepast. Het bodem- en watersysteem vormt derhalve de basis voor onze leefomgeving. Het functioneert als één samenhangend systeem. Zie ook de verbeelding van het bodem- en watersysteem van de provincie Utrecht in Bijlage VII Hoofdstructuren in de provincie Utrecht.

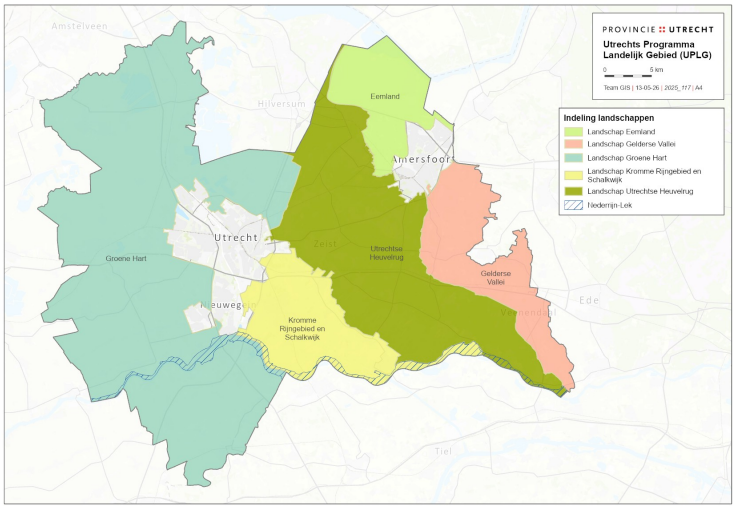
Onze aanpak

Structurerend principe 1 (ruimtelijk): De landschappen en hoofdstructuren als basis We nemen de vijf Utrechtse landschappen en de door de landschappen lopende hoofdstructuren als basis voor de aanpak in het landelijk gebied.

We nemen dus Utrechtse landschappen en de door de landschappen lopende hoofdstructuren als basis voor het realiseren van de UPLG-doelen. Dit betekent dat we bij het nemen van maatregelen goed in beeld hebben wat de kenmerken en potenties zijn van het betreffende landschap en het bijbehorende bodem- en watersysteem. In afstemming met de Omgevingsvisie provincie Utrecht onderscheiden we de volgende vijf landschappen in de provincie:

a. Groene Hart;
b. Eemland;
c. Utrechtse Heuvelrug (inclusief Langbroekerweteringgebied);
d. Kromme Rijngebied en Schalkwijk;
e. Gelderse Vallei.

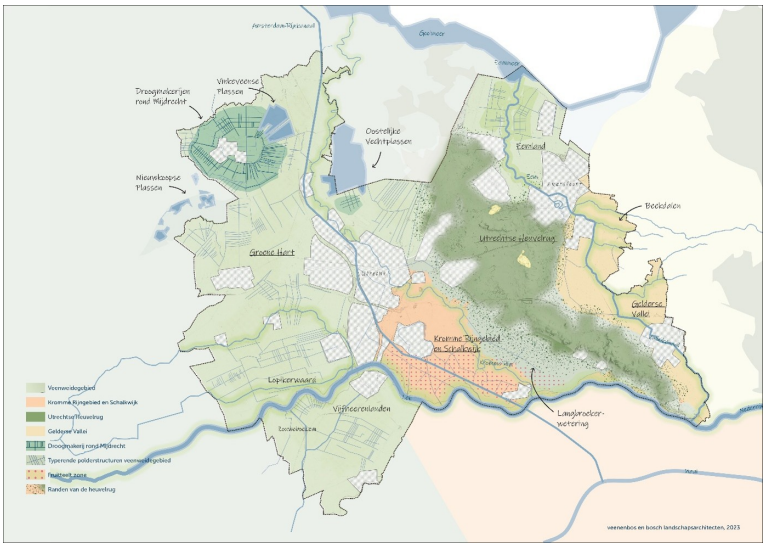
Zie kaart 1 voor de begrenzing van de landschappen .



Kaart 1. Indeling landschappen

De essentiële landschappelijke structuren op het provinciale schaalniveau staan op kaart 2. In de Omgevingsvisie provincie Utrecht is op de Opgavekaart Landschap een verdere uitwerking van deze kaart op-

genomen. In de Kwaliteitsgids Utrechtse landschappen is de uitwerking op het schaalniveau van de deelgebieden van de landschappen opgenomen.



Kaart 2. Essentiële landschappelijke structuren. Op deze kaart staat de basis van de opgavenkaart Aantrekkelijke landschappen uit de Omgevingsvisie.

De hoofdstructuren die door de landschappen lopen, zijn de volgende (zie Bijlage VII Hoofdstructuren in de provincie Utrecht voor verdere toelichting):

- Het bodem- en watersysteem;
- Het samenhangend groot natuursysteem;
- De groenblauwe en recreatieve hoofdstructuur;
- De cultuurhistorische hoofdstructuur.

Deze vier hoofdstructuren zijn de grote dragers van de ruimtelijke variatie en de ruimtelijke kwaliteiten binnen onze provincie en daarmee ook van de toekomstbestendige ontwikkelingsmogelijkheden. We zetten daarom in op behoud en versterking van deze hoofdstructuren. Dit is belangrijk om verschillende redenen. De eerste twee structuren (bodem- en watersysteem, natuur) vormen de basis voor de systeembenadering die wij aanhouden. Immers, herstel van de natuur moet op systeemniveau en in samenhang met het bodem- en watersysteem plaatsvinden. Samen vormen deze twee systemen de basis voor veel van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. De groenblauwe en recreatieve en cultuurhistorische structuren hebben vaak overlap met de eerste twee en daar waar deze samenkomen vormen ze een krachtige drager voor groenblauwe ontwikkelingen en inrichtingsmaatregelen.

3.2.2 Opgaven combineren

Toelichting (het waarom)

Het voorgaande hoofdstuk (doelen en opgaven) laat zien dat in het landelijk gebied van onze provincie vanuit de UPLG-opgaven een aanzienlijke ruimtevraag bestaat. Ook vanuit woningbouw, werken en mobiliteit, duurzame energie, recreatie etc. komen ruimtevragen op het landelijk gebied af. Het zijn grote en urgente ruimtevragen en als we ze allemaal naast elkaar zouden leggen, is onze provincie te klein. Daarom is het belangrijk om functies zoveel mogelijk te combineren, zowel bij de beleidsontwikkeling als in de uitvoering. Meervoudig gebruik van de ruimte is om deze reden in dit UPLG een belangrijk uitgangspunt, overeenkomstig de uitgangspunten van de Omgevingsvisie provincie Utrecht.

Een inschatting van de ruimtevraag voor het landelijk gebied vanuit de UPLG-opgaven is lastig te geven, omdat een simpele optelsom niet volstaat. Waar mogelijk combineren we immers ook de opgaven. De combinatiemogelijkheden verschillen sterk per opgave en zijn vaak ook gebiedsafhankelijk. Het zoeken naar functiecombinaties is een ontwerpopgave waarin in een gebied met alle partijen moet worden gezocht naar de best mogelijke combinatie om de gewenste ruimtevragen zo goed mogelijk te realiseren.

Onze aanpak

Structurerend principe 1 (ruimtelijk): Combineren van ruimtevragende opgaven

We combineren waar mogelijk ruimtevragende opgaven met elkaar, zowel die vanuit de UPLG-doelen als die vanuit andere ambities en opgaven.

We zetten, waar mogelijk, maximaal in op het ruimtelijk slim combineren van functies en opgaven. Onderstaand wordt aan de hand van een aantal voorbeelden geschetst welke functies goed te combineren zijn. Dit is geen volledige lijst van alle mogelijke functiecombinaties, maar een greep uit een aantal voorbeelden.

- *Combineren binnen natuuropgaven:* Hoewel niet alle natuuropgaven met elkaar te combineren zijn, bestaan er goede kansen voor combinatie van de opgaven voor natuurherstel Natura 2000-gebieden, de afronding van het Natuurnetwerk Nederland en Groene Contour, de realisatie van de Bossenstrategie en het invullen van de VHR-arealen. Voor verdere uitleg zie 3.4.4.
- *Combineren van landbouw en natuur:* landbouw kan goed gecombineerd worden met versterking en uitbreiding van weidevogelgebieden, met agroforestry en groenblauwe dooradering. Uitbreiding van het areaal agrarisch natuurbeheer biedt hiervoor goede mogelijkheden en ook een mogelijk nieuw instrument zoals gedeeltelijke afwaardering. Dit laatste wil zeggen dat in ruil voor langjarige beperkingen in het gebruik van de grond (bijv. later maaien, minder mest, dulden van hogere grondwaterstand etc.) een deel van de waarde wordt 'afgekocht'. De functie van de grond blijft agrarisch, maar met een kwalitatieve verplichting om de gebruiksvoorwaarden te borgen.
- *Combineren van landbouw en energieopwekking:* Dit biedt veel kansen, maar is niet overal mogelijk of wenselijk. In RES-verband zijn regionale afspraken gemaakt over de opgaven voor de duurzame opwekking van energie. We zetten ons in op het realiseren van deze opgaven in de daartoe aangewezen zoekgebieden voor zonne-energie, waarbij het de voorkeur heeft om vooral op daken van woningen en bedrijven en op voor de landbouw minder geschikte gronden energie op te wekken. Op basis van bestuurlijke afspraken uit 2023 over de 'Voorkeursvolgorde zon' is de inzet om landbouw- en natuurgronden zoveel mogelijk te vrijwaren van zonnepanelen. Hierbij gelden enkele uitzonderingen, zoals de voorwaarden tijdelijkheid en multifunctioneel gebruik. We sluiten zonne-energie op landbouwgronden niet uit als dat nodig is om de RES-afspraken na te komen of voor het realiseren van de ambities uit de Energievisie (2024). Duurzame energieopwekking kan bovendien bijdragen aan verdienmodellen van de agrarische ondernemers. De realisatie hiervan is daarom altijd maatwerk per gebied.
- *Combineren van water met andere functies:* Ruimte voor water is in veel gevallen goed te combineren met andere functies. Zo kunnen waterbergingsgebieden periodiek overstromen, maar staat hier het overgrote deel van het jaar geen water in. In het verlengde hiervan is een deel van deze gebieden goed te gebruiken als natuurgebied, grasland, of recreatieterrein. Waterwingebieden zijn te combineren met extensieve zoals natuur en recreatie. Ook zijn in waterwingebieden bepaalde vormen van landbouw, zoals natuurinclusieve landbouw, mogelijk.
- *Combineren van de klimaatopgave met natuur en landbouw:* Vernatten van veenweidegebieden gaat goed samen met weidevogelgraslanden en moerasnatuur.
- *Combineren van Groen Groeit Mee- en UPLG-opgaven:* In de Omgevingsvisie is als ambitie opgenomen om het (recreatie)groen in gelijke tred te ontwikkelen met de verstedelijkingsopgave (rood). Aan de hand van vijf groene waarden geven we hier invulling aan vanuit het Programma Groen Groeit Mee: toegankelijk groen, duurzame (natuurinclusieve kringloop-) landbouw, veerkrachtige natuur, beleefbaar landschap en zichtbaar water. Deze vijf waarden zijn goed te combineren met de UPLG-doelen. We zetten in op het in onderlinge samenhang realiseren van deze opgaven.
- *Combineren van functies met recreatie:* Veel functies zijn goed te combineren met recreatie. Denk bijvoorbeeld aan water(berging), energieopwekking, natuur en landbouw.

Bloeidaal en De Schammer

Tegen de A28 aan, aan de rand van de steden Amersfoort en Leusden, liggen natuurgebied Bloeidaal en recreatiegebied De Schammer. Deze gebieden zijn in 2010-2011 aangelegd en zijn een schoolvoorbeeld van succesvolle functiecombinaties: natuur, recreatie en waterberging. Met een rijkdom aan bloemen, talloze vogelsoorten, bruisende beken en moeraslanden heeft het gebied natuurwaarden die je niet zou verwachten langs een drukke snelweg. Het is een populaire plek voor inwoners van omliggende gemeenten om te recreëren in het buitengebied.Tegelijkertijd beschermt het de stad tegen het water, dat vanuit vijf beken samenkomt rondom Amersfoort. "Tot aan dit project fungeerde de A28 als een soort van dijk voor de stad, wat geen ideale situatie was," aldus de toenmalige betrokken medewerker vanuit gemeente Amersfoort. "Met Bloeidaal en De Schammer kregen we er als stad een flink natuur- en recreatiegebied bij, waarin de waterstand kon fluctueren. De afgelopen jaren heeft het terrein door zware regenval al een aantal keren blank gestaan. Ik weet niet wat er gebeurd was als we dit gebied niet hadden aangelegd."



3.2.3 Verbinding tussen stad en land

Toelichting (het waarom)

In Utrecht liggen stad en platteland altijd dicht bij elkaar. Stad en land zijn daarom onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het landelijk gebied rondom steden en dorpen komen opgaven vanuit stedelijk gebied en landelijk gebied samen. Denk aan opgaven voor recreatie, gezonde leefomgeving, natuur in en om de stad, een landbouw die dicht bij de bewoners staat en klimaatadaptatie, gekoppeld aan de opgaven voor wonen, werken en mobiliteit. De relatie stad-land is al langer een beleidsmatig aandachtspunt. Een goed voorbeeld hiervan is ons 'kernrandzonebeleid' waarmee we al gedurende een flink aantal jaren het versterken van de stad-landverbindingen stimuleren.

Onze aanpak

Structurerend principe 3 (ruimtelijk): Versterken stad-landrelatie

We versterken de verbinding tussen stad en land met focus op groenblauwe en recreatieve verbindingen, klimaatadaptatie, biodiversiteit en regionaal voedsel.

- *Robuuste structuren:* We versterken de scheggen en andere groenblauwe en recreatieve structuren en linten die stad en land letterlijk verbinden, aansluitend bij waterlopen en andere landschappelijke en cultuurhistorische structuren. Dit doen we onder meer via het programma Groen Groeit Mee, onze inzet op groenblauwe dooradering en de aanpak via het programma Biodiversiteit in Stad en Dorp.
- *Voldoende beleefbaar groen:* We realiseren beleefbaar en toegankelijk groen door voldoende aanwezigheid van recreatievoorzieningen, zoals wandel- en fietspaden en speelbossen. Uitloopgebieden nabij steden en dorpen helpen de soms te grote recreatiedruk op de Utrechtse Heuvelrug en andere natuurgebieden te verminderen.
- *Landbouw dichtbij:* We werken aan een landbouw die dicht bij de bewoners staat, waarbij de agrariërs regionaal voedsel en circulaire bouwmaterialen produceren en via korte ketens vermarkten. Zo draagt de Utrechtse boer bij aan het landschap, gezond voedsel en een duurzame en gezonde leefomgeving en draagt de consument bij aan verdienmogelijkheden voor de agrarische ondernemer.
- *Klimaatadaptatie:* In het buitengebied dicht bij de stad realiseren we (zoek)gebieden voor waterberging om bij piekbuien de stad te ontzien en creëren schaduwrijke fiets- en wandelpaden en voldoende waterpartijen vanwege hittestress.

Aan structurerend principe 3 wordt verdere uitwerking gegeven via ons beleid in de Omgevingsvisie en diverse provinciale programma's, zoals het samenwerkingsprogramma Groen Groeit Mee en het programma Recreatie, toerisme, sport en bewegen.

3.3 Water & bodem

3.3.1 Kaderrichtlijn Water

Toelichting (het waarom)

Grond- en oppervlaktewater van goede kwaliteit is belangrijk voor een gezonde leefomgeving voor mens en natuur. Daarom moeten alle EU-lidstaten in 2027 voldoen aan de doelen op het gebied van oppervlaktewater en grondwater vanuit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Het bereiken van de KRW-doelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en regio.

Via generiek rijksbeleid en via de maatregelen die zijn opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen zijn al veel maatregelen in gang gezet. De waterbeheerders spelen hierin een belangrijke rol. Maar daarmee worden niet alle doelen gehaald. Dit blijkt onder andere uit het 'Koepelrapport Tussenevaluatie KRW' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (20-12-2024). Hierin staat dat Nederland - en ook de provincie Utrecht - de KRW-doelen om uiteenlopende redenen in 2027 niet gaan halen. De KRW verplicht ons en alle andere overheden om alle instrumenten te overwegen en in te zetten voor het realiseren van de KRW-doelen. Zie Bijlage II Doelen en opgaven voor de werkwijze rond de inzet op de KRW via alle verschillende instrumenten. Zie Bijlage III Kaderrichtlijn Water waarin de toestand van de Utrechtse waterlichamen (grond- en oppervlaktewater) is aangegeven in relatie tot de KRW-doelen.

Uit landelijk onderzoek en monitoring blijkt dat om de ecologische KRW-doelen te halen met name extra maatregelen nodig zijn op het gebied van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en de invasieve exoten als de Amerikaanse rivierkreeft. De nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen zijn deels uit het landelijk gebied afkomstig, deels uit het stedelijk gebied en voor een deel zijn deze stoffen afkomstig van buiten de provincie of betreft het een historische belasting. Vooral in de veenweidegebieden vormen de invasieve exoten een belangrijke belemmering voor herstel van het waterleven. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de KRW-restopgave ten aanzien van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen ligt met het vervallen van het NPLG formeel weer bij het Rijk. Ook voor grootschalig wegvangen van rivierkreeften heeft het Rijk een eerste verantwoordelijkheid. Dit UPLG heeft niet tot doel al deze opgaven via eenzelfde aanpak op te lossen. De KRW-opgave is weergegeven, zodat in de uitvoering daar rekening mee kan worden gehouden.

Naast de KRW-waterlichamen voor oppervlaktewater bestaat 90% van het Utrechtse oppervlaktewater uit 'overig water'. Deze niet-KRW-wateren kunnen lokaal van grote ecologische waarde zijn. Veel van deze wateren zijn verbonden met KRW-waterlichamen en beïnvloeden daardoor de kwaliteit. Daarom zijn ook voor deze wateren die maatregelen belangrijk die zowel lokaal als voor het grotere stroomgebied effect hebben (zoals de groenblauwe dooradering). De provincie Utrecht heeft daarom in het Bodem- en Waterprogramma Provincie Utrecht (2022) doelen vastgesteld voor deze wateren gericht op waterplanten. Alleen in het gebied van waterschap Vallei en Veluwe zijn ook doelen benoemd voor macrofauna.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen voor de grondwaterlichamen. In twee van de vier Utrechtse grondwaterlichamen zijn de toetsen op de generieke doelen goed. We voldoen aan de toets voor intrusie van zout. We voldoen in drie van de vier grondwaterlichamen aan de KRW-toets voor de waterbalans, waarbij getoetst wordt of er geen dalende trends zijn in de stijghoogtes van het grondwater. Voor Grondwaterlichaam Zand Rijn-Midden is een negatieve trend berekend en is het oordeel negatief. Uit nader onderzoek moet blijken wat hier de oorzaak van is. Daarnaast voldoen we voor de meeste grondwaterlichamen aan de normen voor chemische stoffen, behalve voor fosfor in grondwaterlichaam Deklaag Rijn-West. Verder meten we op diverse plekken gewasbeschermingsmiddelen in het ondiepe en diepe grondwater, waardoor we op termijn mogelijk niet meer aan de KRW-normen voldoen. Hier ligt een opgave om achteruitgang op de KRW-doelen te voorkomen. Op de regionale/lokale doelen voor beschermde gebieden (grondwaterbeschermingsgebieden, Natura 2000-gebieden) zijn de toetsen minder goed en zijn aanvullende maatregelen nodig. De KRW gaat ook over hydrologisch herstel van Natura 2000-gebieden, over zoetwatervoorziening (balans aanvullen en onttrekken) en over beekdalen.

De waterbeheerders hebben een belangrijke rol voor de uitvoering van de maatregelen voor de oppervlaktewaterlichamen. Uit de landelijke Tussenevaluatie KRW blijkt geen enkel van de 60 oppervlaktewaterlichamen in Utrecht aan alle KRW-doelen te voldoen, ondanks dat veel parameters goed scoren. Dit komt door het 'one out-all out' principe. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatregelen ligt bij diverse partijen. Ook de provincie heeft hierin ook een rol. Veel van de UPLG-maatregelen dragen immers ook bij aan de KRW-doelen. Daarom streven we naar maximale synergie bij het realiseren van de verschillende opgaven.

Onze aanpak

Structurerend principe 4: Maximale inzet op KRW-doelen

- We zetten ons vanuit het UPLG maximaal in voor de KRW-doelen, onder andere via de reductie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen en via ecologisch beheer en inrichting van sloten en oevers.

- Bij de uitvoering daarvan in de gebieden streven we naar maximale synergie met de KRW-maatregelen zodat de UPLG-maatregelen op gebiedsniveau helpend zijn bij het realiseren van de KRW-doelen.

Hiervoor doen we het volgende:

- *Alles op alles strategie vanuit de KRW-lijnen*: De doelstellingen van de KRW zijn zwaarwegend en we werken er samen met de waterschappen met grote urgentie aan. Zowel landelijk als provinciaal

volgen we een ‘alles op alles-strategie’ om zo dicht mogelijk bij de urgente KRW-doelstellingen (2027) te komen. Binnen de provincie hebben we hiervoor het ‘Uitvoeringsprogramma Impuls KRW 2025-2027’. In deze impuls-notitie is op een rij gezet welke extra acties en maatregelen nodig zijn en welke provinciale instrumenten we hiervoor gaan inzetten. We onderscheiden 13 aanvullende KRW-maatregelen, onder andere op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot grondwaterbeschermingsgebieden. De Impulsmaatregelen zijn aanvullend op de 19 KRW-maatregelen die al waren opgenomen in het Bodem- en Waterprogramma Provincie Utrecht 2022-2027 en die grotendeels ook al in uitvoering zijn. Deze aanvullende maatregelen worden onderdeel van de voorgestelde wijzigingen voor de Omgevingsverordening 2026. De verplichting van de KRW vervalt niet per eind 2027. Met onze gebiedspartners blijven we daarom werken aan de vereisten van de Europese KRW. Vanaf 2028 start de vierde planperiode voor de KRW. Onze rol is in deze planperiode ongewijzigd. Via de samenwerking in de stroomgebieden blijven we werken aan de KRW- doelen.

- *UPLG-maatregelen inzetten voor realiseren KRW-doelen:*Bij de UPLG-maatregelen houden we goed in beeld dat negatieve effecten op KRW-doelen moeten worden voorkomen. Veel UPLG-maatregelen ondersteunen de realisatie van de KRW-doelen.
    - Reductie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen;
    - Ecologisch beheer en inrichting van sloten en oevers;
    - Maatregelen voor herstel hydrologisch systeem Natura 2000-gebieden.

Ter toelichting hierop het volgende:

Ad 1: Reductie van het gebruik en uit/afspoeling nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen

- *Utrechtse Monitor duurzame Landbouw (UMDL):* De UMDL wordt uitgerold in de melkveehouderij en fruitteelt. De UMDL is een vrijwillig kennis- en monitoringsinstrument ten behoeve van natuurinclusieve kringlooplandbouw. Met behulp van zogenaamde ‘Kritische Prestatie Indicatoren’ kan via doelsturing op bedrijfsniveau integraal worden gewerkt aan verbetering van de water- natuur- en bodemkwaliteit (zie voor verdere toelichting op de UMDL-paragraaf 3.6.3 Perspectief voor de landbouw).
- *Aanscherping beleid gewasbeschermingsmiddelen:* Voor de grondwaterbeschermingsgebieden loopt dit via de KRW-impulsmaatregelen (zie hiervoor). Het is ook een onderwerp bij de actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen (zie 3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden). We zijn in gesprek met andere provincies, het Rijk, sector- en milieuorganisaties over hoe we passend beleid en maatregelen kunnen ontwikkelen. Daarnaast zetten we in op een helder landelijk beleid betreffende (de toelating van) gewasbeschermingsmiddelen.
- *Gebiedsplannen:* We stimuleren partijen om bij het opstellen van gebiedsplannen op het niveau van de polder of het deelstroomgebied een integrale aanpak van zowel de waterkwaliteit als -kwantiteit mee te nemen. Dit doen we onder andere via de gebiedsprocessen en middels regelingen. Zie ook paragraaf 5.2 Gebiedsgerichte aanpak.
- *Bedrijfsplannen:* Door boeren te ondersteunen met bedrijfsplannen op het gebied van water en bodem kan maatwerk worden geleverd per bedrijf.
- *Beekdalen:* Hier is vermindering van de uit- en afspoeling van nutriënten zeer belangrijk (zie 4.6 Gelderse Vallei).

Ad 2: Ecologisch beheer en inrichting van sloten en oevers

- *Ecologisch beheer en inrichting:* We zetten in op ecologisch beheer van sloten en oevers, zodat de ecologie en biodiversiteit versterkt worden. Ecologisch beheer bestaat uit het gefaseerd maaien van de oevers zodat hier altijd planten blijven staan voor dieren om voedsel te zoeken en te kunnen schuilen en aangepast baggeren waarbij zo min mogelijk verstoring plaats vindt. De randen langs de watergang zijn bij ecologisch beheer vrij van bemesting en gewasbeschermingsmiddelen en worden later gemaaid of beweid dan de rest van het perceel, waardoor de biodiversiteit groter is en de oevers steviger. Dit is nodig om een soortenrijke en stevige wortelende vegetatie te stimuleren en zo bij te dragen aan de ecologische doelen van de KRW. Ook wordt op deze manier uit- en afspoeling van nutriënten tegengegaan en ecologisch beheerde sloten en oevers dragen bij aan de (groen)blauwe dooradering (zie 3.4.7). Dit sluit aan bij de bufferstroken die op basis van het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (inclusief Addendum) per 1 maart 2023 verplicht zijn langs alle watergangen. In deze bufferstroken mogen geen mest en bestrijdingsmiddelen gebruikt worden. Voor het stimuleren van ecologisch beheer van sloten en oevers maken we gebruik van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb).
- In het veenweidengebied zijn stevige en begroeide oevers randvoorwaardelijk om afkalving tegen te gaan bij het opzetten van slootpeilen. Hier is het stimuleren van ecologisch slootbeheer dus extra wenselijk.
- *Invasieve exoten:* De expansieve groei van de invasieve exoten als Amerikaanse rivierkreeft, maar ook bijvoorbeeld Cabomba, Reuzenberenklauw of Ongelijkbladig vederkruid, is een grote bedreiging voor het aquatische ecosysteem in de Nederlandse wateren en daarmee ook voor het halen van de doelen van de KRW. Amerikaanse rivierkreeften komen vooral voor in West-Nederland, maar rukken

ook op in Oost-Nederland. De verantwoordelijkheid voor bestrijding ervan ligt in eerste instantie bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Maar als provincie Utrecht hebben we een eigen programma voor invasieve exoten, waaronder de Amerikaanse rivierkreeft. Vanuit dit programma financieren we onderzoek naar bestrijdings- en beheermethoden.

Ad 3. Maatregelen voor herstel hydrologisch systeem Natura 2000-gebieden

- De grondwaterafhankelijke Natura 2000-gebieden moeten in 2027 hydrologisch op orde zijn. We zetten hierop in via dit UPLG met de structurerende principes 6 (Grondwatersysteem in balans), 8 (Natuurherstel Natura 2000-gebieden) en 9 (Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden). Verdere uitwerking vindt plaats naar aanleiding van de geactualiseerde Natura2000-beheerplannen.

3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem

Toelichting (het waarom)

Het veranderende klimaat met extreme weersituaties vraagt om aanpassingen in het watersysteem, grondgebruik en ruimtelijke inrichting. Keuzes zijn nodig voor het realiseren van voldoende water, schoon water, ruimte voor water en een gezonde bodem. We zoeken naar manieren om wateroverlast te voorkomen en voldoende water beschikbaar te hebben voor droge tijden. Uitwerking vindt o.a. plaats in het kader van het Deltaprogramma, Deltabeslissingen en het Bodem- en Waterprogramma van de provincie.

Naast maatregelen in het watersysteem zijn ruimtelijke maatregelen nodig om water vast te houden en te bergen.

Onze aanpak

Structurerend principe 5 (ruimtelijk): Ruimte voor water

We anticiperen op het veranderende klimaat door (boven)regionaal en lokaal meer water vast te houden en te bergen voor tijden van droogte en opvang van piekbuien. We reserveren hiervoor voldoende ruimte en borgen dit in regelgeving en (gebieds)afspraken. We richten ons daarbij op het volgende:
- Opvang van piekbuien: Voor het hoofdwatersysteem realiseren we noodoverloopgebieden en piekbergingen in de omgeving van het Amsterdam-Rijnkanaal. Voor het regionale watersysteem benoemen we enkele zoekgebieden voor waterberging. En hiernaast werken we ernaar toe dat de laagste delen van de polders/afvoergebieden (indicatie: 10-15%) geschikt zijn voor water op maaiveld.

- Droogte en waterbeschikbaarheid: We houden meer water vast in de Utrechtse Heuvelrug en de beekdalen. In de lage delen van de provincie verkennen we het verkleinen van de watervraag op watersysteemniveau.

Duidelijk is dat de te nemen maatregelen om ruimtelijke keuzes vragen. Vaak gaat het om een vrijwaring van gebieden tegen ontwikkelingen die de waterbergingsfunctie in de weg staan en kan de waterbergingsfunctie met de huidige functie worden gecombineerd. Juist voor dit onderwerp is het van belang om de kennis over de lange termijn te versterken en benutten. Immers, op basis hiervan worden de bovenregionale afspraken gemaakt. Daarom sluiten we aan bij studies en scenario's uit parallelle trajecten in het Deltaprogramma en in de ruimtelijke ordening (Nota Ruimte en NOVEX) waarin de wateropgaven voor 2050 en 2100 in beeld zijn gebracht en een nieuwe landelijke zoetwaterverdeling wordt opgesteld.

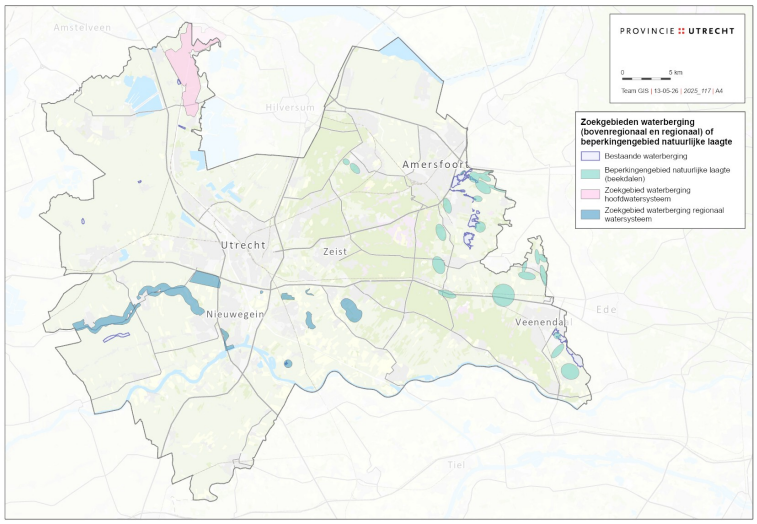
Concreet zijn de voorkeursstrategie van de Deltaregio Centraal Holland en het ontwikkelperspectief van de NOVEX-gebieden het meest van belang. De voorkeursstrategie Centraal Holland is in ontwikkeling en behelst een integrale aanpak voor wateroverlast en watertekort, zowel in het water- als het ruimtelijke domein. Het ontwikkelperspectief Groene Hart geeft richting aan de toekomst van het Groene Hart en de keuzes die moeten worden gemaakt. Mede op basis van deze lange termijn ontwikkelvisies nemen we op verschillende schaalniveaus (ruimtelijke) maatregelen voor het opvangen van piekbuien en lange perioden van regenval en tegengaan droogte:

Waterberging in relatie tot het hoofdwatersysteem (noodoverloopgebieden en piekbergingen):

Extra ruimte voor waterberging is nodig voor extreme neerslagsituaties waarbij het hoofdwatersysteem het water niet aan kan, daarop een maalstop wordt doorgevoerd en vervolgens het systeem dreigt te overstromen. Om het stedelijk gebied te ontzien, wordt bekeken of dit kan worden opgevangen door middel van de aanwijzing van grote waterbergingsgebieden in (delen van) polders als piekberging, of als noodoverloopgebied. Het gaat dan om opvang van water in extreme situaties. Dat zijn situaties die slechts incidenteel voorkomen (orde grootte 1/20 jaar- 1x per eeuw). Deze polders behouden dan hun (meestal agrarische) functie, maar wel worden restricties opgelegd ten aanzien van onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen.

Binnen de Deltaregio Centraal Holland zijn meerdere polders onderzocht op de (hydrologische) geschiktheid, waarvan enkele in de provincie Utrecht liggen. De polders die (hydrologisch/ technisch) geschikt

zijn, kunnen in de Omgevingsvisie worden opgenomen als zoekgebied. Of ze echt worden aangewezen, hangt ook af van andere zaken zoals het huidig grondgebruik, kosten en de (technische) maatregelen die hiervoor nodig zijn in het hoofdwatersysteem. Hieraan ligt een integrale (ruimtelijke) analyse ten grondslag. In de tussentijd moet worden voorkomen dat in deze polders niet omkeerbare ontwikkelingen worden gepland die de waterbergingsfunctie in de weg staan. Dit vraagt afstemming en overleg met de waterschappen. Deze polders zijn wat betreft het Utrechtse deel weergegeven op kaart 3 als zoekgebied voor waterberging in het hoofdwatersysteem vanuit het Deltaprogramma Centraal Holland.

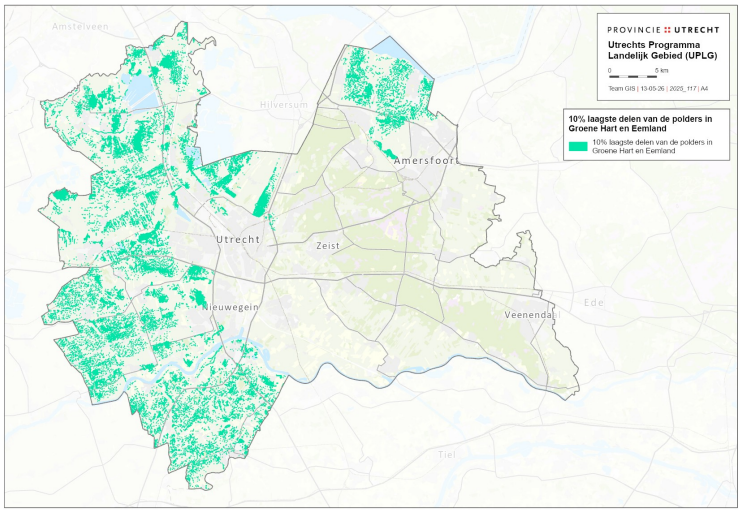


Kaart 3. Zoekgebieden waterberging (bovenregionaal of regionaal) of beperkingengebied natuurlijke laagte

Waterberging in het regionale watersysteem:

Door de klimaatverandering is extra bergingsruimte nodig om klimaatbestendig te zijn. Voor hevige neerslagsituaties die frequent voorkomen, wijzen we extra waterbergingsruimte aan in de polders en beekdalen, zodat ook in de toekomst wateroverlast beperkt blijft.

- In peilgestuurde gebieden zetten we erop in dat de laagste delen van polders/afvoergebieden (indicatie: 10-15%) geschikt zijn voor water op maaiveld bij hoge neerslag en dat daar bij nieuwe ontwikkelingen rekening mee wordt gehouden (zie kaart 4 10% laagste delen van de polders). Het gaat hier om de laagste delen van de polders, waar het water van nature naartoe stroomt. Hiermee willen we onze weerbaarheid tegen situaties van extreme neerslag die gemiddeld eens in de 100 jaar voorkomt vergroten. Samen met andere partners in het gebied wordt op dit moment onderzocht om hoeveel water en hoeveel ruimte het ongeveer per polder gaat.



Kaart 4. 10% laagste delen van de polders in Groene Hart en Eemland

- In overleg met de waterschappen definiëren we daarnaast voor de extremere situaties 'zoekgebieden voor waterberging' (zie kaart 3 Zoekgebieden waterberging (bovenregionaal en regionaal) of beperkingengebied natuurlijke laagte), rekening houdend met de impact op bestaande functies en (kwetsbare) objecten. De zoekgebieden voor waterberging zijn onderdeel van de voorgestelde wijzigingen van de Omgevingsvisie provincie Utrecht (2026). Dit zijn gebieden die vaak met enkele aanpassingen in de inrichting van het watersysteem geschikt kunnen worden gemaakt om bij hevige neerslagsituaties het water tijdelijk vast te houden, bijvoorbeeld om stedelijke gebieden te ontzien. De frequentie van voorkomen is circa eens per 10-50 jaar. Hier zal vaak voortzetting van het reguliere landgebruik mogelijk zijn, met afspraken over nadeelcompensatie. In sommige gevallen kan het gunstig zijn om dit te combineren met andere ruimte vragende opgaven zoals natuur of recreatie. Onderscheid wordt gemaakt in zoekgebieden in poldergebieden en gebieden in de beekdalen (gebied waterschap Vallei en Veluwe) waar sprake is van natuurlijke inundatie bij extreme neerslag en hogere afvoeren. Waterschap Vallei en Veluwe hanteert de term "Beperkingengebied natuurlijke laagte" voor deze gebieden. Deze gebieden kunnen door een grote kans op water op maaiveld een beperking voor RO-ontwikkelingen hebben, echter worden deze niet aangewezen als "formeel" waterbergingsgebied.

De provincie heeft in de verordening omgevingswaarden opgenomen voor wateroverlast vanuit het regionale watersysteem. Aangezien de kans op wateroverlast toeneemt en er meerdere opgaves in het landelijk gebied liggen, blijkt het dat deze omgevingswaarden vaak niet haalbaar meer zijn. Om deze reden loopt nu ook een landelijk proces waarin wordt gekeken hoe we de wateroverlastnormering (provinciale omgevingswaarden) kunnen omvormen naar een meer risicogerichte en gebiedsspecifieke normering. Op basis van de kenmerken van het bodem- en watersysteem ontwikkelen de provincies samen met waterschappen en gemeenten een toekomstbestendige normenkaart voor wateroverlast. Bestaande normeringen in het landelijk gebied met daaraan gekoppelde maaiveldcriteria kunnen gaan veranderen.

Droogte en waterbeschikbaarheid:

Met de klimaatverandering krijgen we te maken met toenemende droogte, afnemende water toevoer via de rivieren en meer verdamping. Om toekomstige zoetwatertekorten tegen te gaan, zijn watersysteemmaatregelen nodig, zoals het vasthouden van water. Dit kan de beschikbaarheid vergroten, echter dit zal onvoldoende zijn. De beschikbaarheid van schoon zoet water gaat op termijn (in voorjaar en zomer) afnemen. Daarom zullen we meer weerbaar moeten worden tegen droogte. De kansen daarvoor verschillen sterk tussen de hoge en lage delen van de provincie. We houden daarbij de volgende tweedeling aan:

- *Hogere delen van de provincie (Heuvelrug, beekdalen):* We kiezen ervoor om op de hogere delen van de Utrechtse Heuvelrug meer water in de bodem te laten infiltreren en dit op de flanken beter vast te houden, waardoor we de grondwatervoorraad kunnen vergroten. Dit is belangrijk om de verdroging van de natuur terug te dringen en om tegemoet te komen aan de grotere vraag naar drinkwater. Om tot een robuuste en toekomstbestendige invulling te komen, is aanpassing van het landgebruik soms nodig. We werken hieraan samen met de gebiedspartijen, onder andere via het ambitiedocument 'Blauwe Agenda'. In de beekdalen gaat het vooral om een tragere afvoer van het water, zoals dat geldt voor de plannen gericht op beekherstel in de Gelderse Vallei (maatregelpakket 6). Wateropgaven zijn hier goed te combineren met de natuuropgaven.
- *Lage delen van de provincie:* Uit verschillende studies blijkt dat het grootschalig conserveren van water (dus water vasthouden in daarvoor aangewezen gebieden voor droge tijden) in de lage delen van de provincie lastig realiseerbaar is. Een en ander vraagt zeer veel ruimte die tevens slecht te combineren is met ruimte voor waterberging (bij te veel water). Ook reductie van de watervraag is vaak lastig in de poldergebieden. Dit vanwege de vernatting van de veenweiden die vanuit klimaatdoelstellingen nodig is en hetgeen weer extra watervraag oplevert. De diepe droogmakerijen bieden kansen, omdat dit hotspots zijn wat betreft de watervraag en ontwatering. Voor het drooghouden van deze zeer laaggelegen polders wordt continu veel (zoet) water naar zee afgevoerd. Daarnaast zorgen de droogmakerijen voor een grote watervraag en bodemdaling/CO_2-uitstoot in de omliggende gebieden door de wegzijging van water naar de droogmakerij. Oplossingen zijn - gezien het huidige landgebruik - zeer lastig te vinden. We willen daarom samen met de waterschappen, andere provincies en het Rijk verkennen welke lange termijn oplossingen te vinden zijn om het watersysteem meer duurzaam in te richten.

Lokale aanpak klimaatadaptatie:

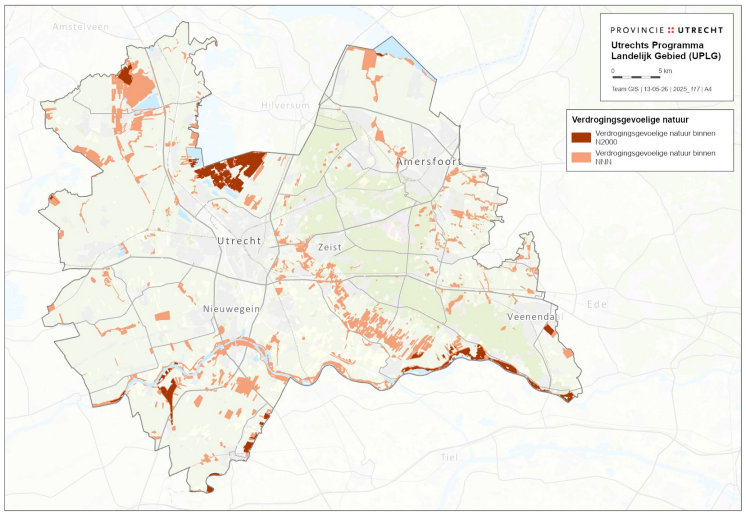
Ook op lokaal niveau is het nodig te werken aan de gevolgen van het veranderend klimaat. Op lokaal niveau gaat het dan om het opvangen van piekbuien, het tegengaan van droogte en het omgaan met hittestress. De gemeenten spelen hierin een belangrijke rol, in samenwerking met de waterschappen en de grondeigenaren. De provincie heeft op dit lokale niveau vooral een stimulerende rol, door partijen bij elkaar te brengen, gemeenten te voorzien van kennis, goede voorbeelden te delen, bewustwordingscampagnes

voor eigen handelingsperspectief eigenaren, of door financiële steun te verlenen. De provincie levert binnen dat kader bijdragen aan diverse stimuleringsregelingen en programma's. Op landelijk niveau wordt hiervoor ook samengewerkt in het 'Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw' en het 'Actieprogramma klimaatadaptatie van en met natuur'.

3.3.3 Grondwatersysteem in balans

Toelichting (het waarom)

Veel natuurgebieden hebben last van verdroging omdat ten behoeve van de landbouw de grondwaterstanden in de omgeving laag worden gehouden en er voor verschillende doeleinden water wordt onttrokken aan de bodem. Dit wordt in veengebieden versterkt doordat de lagere grondwaterstanden voor landbouw zorgen voor extra bodemdaling, waardoor de landbouwgebieden steeds verder lager komen te liggen dan natuurgebieden en het lastiger wordt de natuurgebieden nat te houden. Door het veranderende klimaat met grotere weersextremen wordt dit in de toekomst zonder aanvullende maatregelen alleen maar erger. Zie de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de Natura 2000-gebieden, waar herstel van het hydrologisch systeem voor veel gebieden als urgent is aangemerkt. Hoewel de Heuvelrug geen Natura 2000-gebied is, heeft het gebied te maken met min of meer dezelfde drukfactoren, onder andere als het gaat om verdroging. De verdrogingsgevoelige natuur is weergegevenop kaart 5.



Kaart 5. Verdrogingsgevoelige natuur

Onze aanpak

Structurerend principe 6 (ruimtelijk): Grondwatersysteem in balans

We brengen het grondwatersysteem in balans. Hierbij geven we voorrang aan herstel van het hydrologisch systeem van de kwetsbare Natura 2000-gebieden en aan het robuust maken van het hydrologisch systeem van de Heuvelrug. We streven naar een duurzame inpassing van bestaande en nieuwe drinkwaterwinningen.

- *Herstel watersysteem Heuvelrug:* Op de hogere delen van de Utrechtse Heuvelrug vergroten we de grondwatervoorraad door meer water in de bodem te laten infiltreren en dit op de flanken beter vast te houden. Dit draagt bij aan de grondwatervoorraad, de waterbeschikbaarheid in watergangen en het herstel van kwel naar de omgeving.
- *Herstel hydrologisch systeem Natura 2000-gebieden*: Hiervoor zijn de Natuurdoelanalyses en de adviezen van de Ecologische autoriteit zeer bepalend. Dit is maatwerk per Natura 2000-gebied (zie verder 3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden en Bijlage IV Natura 2000-gebieden).
- *Grondwateronttrekkingsplafonds*: Grondwateronttrekkingsplafonds geven beperkingen voor de optelsom van grondwateronttrekkingen binnen een bepaald gebied. Voor de gehele provincie geven we invulling aan het onttrekkingenplafond nadat de Handreiking die het Rijk hierover momenteel opstelt, is uitgekomen.
- *Duurzame inpassing drinkwaterwinningen:* We streven naar een duurzame inpassing van drinkwaterwinningen als onderdeel van een robuust en toekomstbestendig watersysteem. Dit betekent optimalisatie van bestaande winningen (afgestemd op de omgeving) en een goede inpassing van

nieuwe winningen (op de juiste plek in het watersysteem). De prioritering vanuit de 'Kamerbrief Water en bodem sturend' (november 2022) over de drinkwaterwinningen bij ruimtelijke keuzen vormt een belangrijk principe dat we in de provincie Utrecht toepassen. De prioritering is als volgt: 'Nieuwe drinkwateronttrekkingen worden toegestaan, mits ze duurzaam inpasbaar zijn, ook in relatie tot de verdrogingsproblematiek en het effect op bestaand gebruik.' Voor de korte termijn krijgt het drinkwaterbelang daar waar nodig en onder strikte voorwaarden prioriteit, vanwege de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven en de zorgplicht van overheden.

- *Voldoende drinkwater:* In 2024 hebben GS de drie regionale actieplannen 'Beschikbaarheid drinkwaterbronnen 2030' vastgesteld (één per drinkwaterbedrijf). Deze plannen beschrijven de projecten van de drinkwaterbedrijven en de inzet van overheden die op korte termijn nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2030 voldoende drinkwater beschikbaar is. In aanvulling op de actieplannen werken we met alle betrokken partijen aan een Regioplan Drinkwater Utrecht, zowel om de actie te houden op de opgave tot 2030 als om voldoende drinkwater ná 2030 beschikbaar te hebben (inclusief inzet op waterbesparing en aanvullende bronnen zoals oppervlaktewater). De benodigde drinkwatercapaciteit op de middellange termijn (2050-2080) en mogelijke uitbreidingen zijn nog onzeker. Op de kaart D in Bijlage III Kaderrichtlijn Water. KRW zijn de beschermingszones voor grondwateronttrekkingen aangegeven op basis van de bestaande en vergunde onttrekkingen voor drinkwater. Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereiding van een nieuwe winning bij Schalkwijk en een uitbreiding van een bestaande winning bij Eemdijk. Voor de winning bij Benschop is een beschermingszone aangewezen. Hier wordt gewerkt aan het operationeel maken van deze drinkwaterwinning.
- *Inzetten op waterbesparing:* Naast het slimmer/beter inrichten van het watersysteem, is het ook heel belangrijk om op het gebruik van water te besparen. De limieten van het duurzaam gebruik van het grondwatersysteem beginnen namelijk in beeld te komen. We zetten daarom samen met onze waterpartners in op bewustwording/gedragsverandering en daar waar mogelijk technische, financiële of juridische oplossingen om bij te dragen aan een vermindering van de watervraag aan het systeem.

3.3.4 Gezonde bodems

Toelichting (het waarom)

Een vitale, gezonde bodem is de basis van een gezond landelijk en stedelijk gebied. Een gezonde bodem levert vele (ecosysteem)diensten. Zo zorgt een gezonde bodem voor een goede kwaliteit en kwantiteit van de voedselproductie (verhogen bodemvruchtbaarheid), heeft het een zuiverende werking en beschermt het ons drinkwater.

Een gezonde bodem houdt meer water vast (betere sponswerking) waardoor - in combinatie met een flexibel waterbergend watersysteem - grote hoeveelheden regenwater kunnen worden opgevangen en vastgehouden. Hierdoor is de weerbaarheid tegen de klimaatverandering groter. Ook kan een gezonde bodem (meer) koolstof opslaan en zo bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Met een gezonde bodem is ook de natuur gezonder en weerbaarder en wordt de (bodem)biodiversiteit versterkt. Een gezonde bodem is daardoor niet los te zien van alle andere opgaven die in het landelijk (en stedelijk) gebied binnen de provincie spelen.

Of een bodem gezond is, hangt af van verschillende bodemeigenschappen, zoals de structuur van de bodem, het organisch stofgehalte, de bodemchemie en het bodemleven. Bij gezonde bodems zijn deze fysische, chemische en biologische eigenschappen op orde, zodat zij de diensten kunnen leveren die van belang zijn voor mens en milieu.

Sinds 16 december 2025 is de Europese richtlijn bodemmonitoring (RBMV) van kracht. Het doel van de richtlijn is om in 2050 gezonde bodems in de Europese Unie te bereiken. De richtlijn zet in op het monitoren en evalueren van de bodemgezondheid, het verbeteren van de bodemveerkracht en het beheer van verontreinigde locaties. Op Rijksniveau wordt hiernaast via het Nationaal Programma Landbouwbodems, de Kamerbrief Water en Bodem sturend, de (ontwerp) Nota Ruimte en het in ontwikkeling zijnde Nationaal Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater ingezet op een gezonde bodem.

Onze aanpak

Structurerend principe 7: gezonde bodem

We sluiten aan bij de Europese bodemmonitoringsrichtlijn en zetten in op een gezonde Utrechtse bodem. Dit doen we door agrarische ondernemers en terreinbeherende organisaties te ondersteunen bij duurzaam bodembeheer en door bodemgezondheid mee te nemen in de gebiedsprocessen.

We zetten in op een gezonde Utrechtse bodem. We doen dit onder andere met behulp van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw, waarbij door agrariërs onder andere aan bodemgezondheid wordt gewerkt. Verhogen bodem organische stof en vergroten aandeel permanent grasland zijn belangrijke KPI's. Voor landbouw zetten we conform het landelijke beleid in op duurzaam beheerde landbouwbodems in 2030. Hiervoor brengen we de bodemkwaliteit van landbouwbodems in beeld. We werken samen met de waterschappen om 'Bedrijfsbodem- en waterplannen' te stimuleren in de landbouw. De grondgebonden Utrechtse landbouwsectoren zijn ook steeds meer gericht op duurzaam bodembeheer, onder andere omdat boeren de klimaatverandering als eerste merken.

In en rondom natuurgebieden werken we samen met de terreinbeheerders en de waterschappen aan de verbetering van het watersysteem, zodat basenrijk grondwater of oppervlaktewater de bodem kan bufferen. Het meenemen van bodemgezondheid in de gebiedsprocessen moet nog verder worden vormgegeven. Hierbij zijn de landelijke ontwikkelingen richtinggevend. In het nieuwe beleidsprogramma bodem en water 2028-2033 wordt het onderwerp gezonde bodem verder uitgewerkt.

3.3.5 Beekdalen

Toelichting (het waarom)

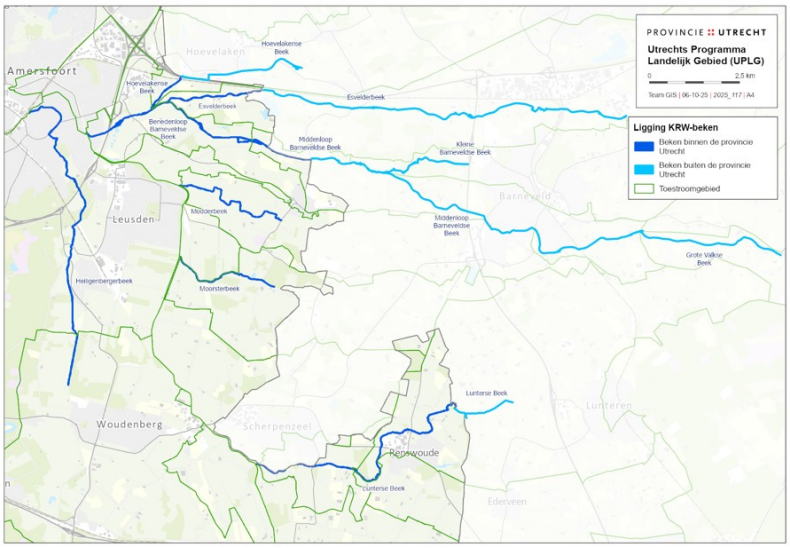
Beekdalen zijn gradiëntrijke landschappen met veel fysieke variatie zoals hoogteverschillen en bodemopbouw. Dit maakt het beekdallandschap uniek en daarmee waardevol voor de natuur. De afgelopen tientallen jaren hebben grootschalige veranderingen in het landgebruik en de waterhuishouding geleid tot een transformatie van het beekdallandschap en veranderingen in het functioneren van de beeksystemen. Daarbij hebben verminderde infiltratie, het versneld afvoeren door kanalisatie, overdimensionering en verstuwing en grondwateronttrekking de beekhydrologie sterk veranderd. Door sterke sturing op het waterpeil behoren beekdalinundaties in de midden- en benedenlopen grotendeels tot het verleden. Deze veranderingen in de hydrologie en de morfologie worden nog eens versterkt door de gevolgen van klimaatverandering: extremere piekafvoeren - met wateroverlast als gevolg - en perioden van droogte, met droogvallende beken als gevolg.

De zichtbare consequenties van de achteruitgang van het beekdallandschap – wateroverlast en droogvallende beken - maken duidelijk dat herstel op stroomgebiedsniveau noodzakelijk is. Dat wil zeggen water vasthouden, bergen, vertraagd afvoeren en ruimte maken voor de beek. Ook de opgave ten aanzien van de vermindering van de uit- en afspoeling van nutriënten vraagt om een aanpak op stroomgebiedsniveau, de beken worden namelijk in het bovenstroomse gebied veelal gevoed door grondwater en over de gehele beek met oppervlaktewater uit het haarvatensysteem.

De grote knelpunten voor het bereiken van de KRW-doelen zijn - naast nutriënten - te relateren aan de beschikbaarheid en de juiste stroomsnelheid van het water (dus droogval en piekbuien) en beschaduwing van de beek. Hier ligt ook een directe relatie met de watertemperatuur, een knelpunt dat als gevolg van klimaatverandering steeds meer opgang doet. Naast het vasthouden, speelt ook het infiltreren van water in het inzijggebied – dat vervolgens de beken voedt – een aanvullende rol.

Het grootschalig herstel van beekdalen levert een bijdrage aan verschillende beleidsopgaven. Behalve voor de natuur-, water en klimaatopgave, levert het een bijdrage aan het verbeteren van de waterkwaliteit en daarmee aan het doelbereik voor de Kaderrichtlijn Water. In het Addendum bij het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn is grootschalig beekherstel expliciet genoemd als kansrijke maatregel en in de RLN-systematiek van het Rijk worden de beekdalen aangemerkt als prioritaire gebieden.

De Utrechtse beken liggen allemaal in het oostelijk deel van onze provincie. Het zijn er zeven: zes daarvan liggen bovenstrooms in Gelderland en benedenstrooms in Utrecht, één beek ligt geheel in Utrecht. Deze beken zijn landschappelijk waardevol, vormen een belangrijk onderdeel van het groenblauwe raamwerk en zijn potentieel van grote betekenis voor natuur en biodiversiteit. Om die reden zijn ze opgenomen in het Natuurnetwerk Nederland. De beken zijn ook allemaal aangewezen als KRW-waterlichaam. Zie ook kaart 6 voor de ligging van de beken.



Kaart 6. Ligging beken

Onze aanpak

Structurerend principe 8 (ruimtelijk): Integrale aanpak beekdalen

We herstellen de beekdalsystemen in het Utrechtse deel van de Gelderse Vallei door het vertragen van de waterafvoer gericht op het verbeteren van de waterbeschikbaarheid en de waterkwaliteit. Dit doen we in samenhang met het realiseren van de natuuropgaven. We nemen daartoe met een integrale aanpak maatregelen in het gehele stroomgebied van de beken en reserveren voldoende ruimte voor de combinatie van opgaven (het gehele afwateringsgebied).

Voor de beekherstelopgave werken we samen met Waterschap Vallei en Veluwe en de provincie Gelderland. We hebben de ambitie om alle zeven beken over de gehele lengte zo natuurlijk mogelijk en klimaatbestendig in te richten en zo bij te dragen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water, de natuurdoelen (Natuurnetwerk Nederland, VHR en de aanleg van bos) en klimaatadaptatie. Om wateroverlast (in met name stedelijk gebied) te voorkomen wordt in de beekdalen ruimte voor waterberging gereserveerd. De zoekgebieden hiervoor staan op kaart 3 in paragraaf 3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem aangegeven als “Beperkingengebied natuurlijke laagte”. De verschillende opgaves, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en natuur, zijn (ruimtelijk) goed te combineren.

Een deel van het beekherstel is samen met Waterschap Vallei en Veluwe al in eerdere jaren uitgevoerd. Ongeveer 60% van de beektrajecten is al eerder natuurlijker ingericht. Het werk ‘afmaken’ is nu van belang om de realisatie van de eerdergenoemde doelen dichterbij te brengen. Dit betreft de ongeveer 40% van de beektrajecten waar nog niets is gedaan, alsmede een aantal trajecten waar aanvullende maatregelen nodig zijn. Deze restopgave wordt onder het beleidsregime van een nieuw bekenprogramma uitgevoerd.

De komende jaren gaan we aan de slag met deelprojecten die al op de korte termijn te realiseren zijn. De totaalopgave is echter groter en wordt op dit moment door beide provincies en Waterschap Vallei en Veluwe uitgewerkt. Dit moet leiden tot een uitvoeringsstrategie voor de lange termijn, die onder meer gaat landen in het maatregelpakket voor het 4e Stroomgebiedsbeheer-programma, met maatregelen die genomen worden tussen 2028 en 2034.Hierbij hebben we de volgende inhoudelijke aandachtspunten:

Herinrichting van het beeksysteem:
- Aanpassingen in het profiel en de aanleg van inundatievlakken (overstromingsvlakken), gericht op voldoende stroming over een zo lang mogelijke periode in het jaar.
- Hermeandering van rechtgetrokken beektrajecten, gericht op het minder snel afvoeren van water en aanbrengen van meer variatie in de leefgebieden van planten en dieren.
- Aanleg beekbegeleidende beplanting en herstel van verbindingen leefgebieden voor planten en dieren.
- Ruimte voor waterberging in de beekdalen.

Verbetering waterkwaliteit:

In het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn van het Rijk wordt de instelling van brede bufferzones van 200 meter langs de beken als mogelijke oplossing voor de waterkwaliteitsproblemen genoemd. We verwachten dat dit slechts een minimaal effect heeft, omdat het water via het fijnmazige stelsel van sloten en greppels wordt aangevoerd vanuit een veel breder stroomgebied. Wij zetten daarom in op een aanpak gebaseerd op voorlichting richting de grondeigenaren in het gehele stroomgebied. Daarbij hoort een gerichte inzet van relevante instrumenten, zoals agrarisch natuurbeheer met randenbeheer, groenblauwe dooradering, natuurvriendelijk slootkantenbeheer, de Ecoregeling voor agrariërs en de aanleg van nieuwe landschapselementen langs perceelsgrenzen. Het agrarisch collectief kan hierin een belangrijke rol spelen

3.4 Natuur

3.4.1 Inleiding

Een rijke natuur, met een grote verscheidenheid aan planten- en dierensoorten, is waardevol op zichzelf. Maar wij mensen hebben de natuur ook nodig. Een gevarieerde en veerkrachtige natuur is van groot belang voor de productie van gezond voedsel, een schone lucht, schoon drinkwater en een prettige leefomgeving. Zo is een diversiteit aan insecten bijvoorbeeld nodig voor de bestuiving van planten in de landbouw. Ook is aangetoond dat veel groen in onze omgeving goed is voor onze gezondheid.

De natuur staat door verschillende factoren onder druk, waaronder stikstofuitstoot, versnippering, verdroging, klimaatverandering en ruimtebeslag voor andere functies. Daarom pakken we die drukfactoren voor natuur aan en werken we aan het realiseren van een gevarieerde en veerkrachtige natuur, aan robuuste (natuur)netwerken en verbindingen en aan meer biodiversiteit en natuurinclusieve vormen van landbouw met landschapselementen in agrarische gebieden. Dat laatste is ook belangrijk, want ook de ‘meer algemene’ natuur buiten de beschermde natuurgebieden levert ook een belangrijke bijdrage aan de biodiversiteit.

3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden

Toelichting (het waarom)

De Natura 2000-gebieden zijn beschermde gebieden onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Per Natura 2000-gebied zijn door het Rijk instandhoudingsdoelen vastgesteld die bijdragen aan een ‘gunstige staat van instandhouding’ op landelijk niveau voor de aangewezen habitattypen en soorten. De doelen zijn per gebied geformuleerd in termen van “behoud” of “uitbreiding” van de omvang (populatiegrootte of oppervlakte habitattype of leefgebied van de soort) en “behoud” of “verbetering” van de kwaliteit (van het habitattype of het leefgebied van de soort). Ook geldt voor deze gebieden een verslechteringsverbod ten opzichte van het moment dat het Natura 2000-gebied door de Europese Commissie is aangewezen. Voor de meeste gebieden was dit in het jaar 2000 (Vogelrichtlijn) of 2004 (Habitatrichtlijn). In Utrecht hebben we negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Daarnaast is er het niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebied Eemmeer en Gooimeer Zuidoever. Vijf Natura 2000-gebieden zijn de provinciegrens overschrijdend.

Voor alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland worden periodiek natuurdoelanalyses (NDA’s) opgesteld. Deze beoordelen de huidige toestand van het Natura 2000-gebied en of maatregelen nodig zijn om de natuur te behouden en daar waar nodig te verbeteren. Ze geven aan wat de belangrijkste drukfactoren zijn voor het niet behalen van de instandhoudingsdoelen en wat nodig is om de effecten daarvan te beperken. De NDA’s zijn beoordeeld door de Ecologische Autoriteit, een onafhankelijke instantie die door het Rijk in het leven is geroepen om gezaghebbende uitspraken te doen op het gebied van aantasting en herstel van natuur. Hiermee vormen NDA’s een belangrijk monitoringsinstrument.

De Ecologische Autoriteit heeft nagegaan of de meest recente NDA’s de benodigde ecologische informatie bevatten. Zij heeft gekeken of de conclusies die in de meest recente NDA’s worden getrokken, te begrijpen zijn en met de juiste wetenschappelijke informatie zijn onderbouwd. Als kennis ontbreekt in de NDA - bijvoorbeeld omdat gegevens nog niet beschikbaar of verouderd zijn - heeft de Ecologische Autoriteit bekeken of dan op de juiste manier met deze onzekerheden is omgegaan en hoe deze kennis alsnog kan worden opgehaald. De EA heeft een aantal kennisleemten in de NDA’s geconstateerd. Daarom is op basis van hun adviezen een lijst aan onderzoeksmaatregelen opgesteld. Uit dit onderzoek kunnen nieuwe maatregelen volgen. Tegelijkertijd geeft de EA nadrukkelijk aan dat de momenteel beschikbare gegevens voldoende richting geven voor het uitwerken van maatregelen die urgent moeten worden uitgevoerd.

In de NDA's en de beoordeling door de Ecologische Autoriteit is vastgesteld dat voor een aantal beschermde soorten en habitats een verslechtering heeft plaatsgevonden danwel niet kan worden uitgesloten. Daarmee is Nederland als lidstaat, en GS als bevoegd gezag, in overtreding. De NDA’s en adviezen van de Ecologische Autoriteit beschrijven een totaalpakket aan maatregelen die, op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten, veelal op korte termijn moeten worden genomen om de natuur te herstellen

en bij te dragen aan het bereiken van de Gunstige Staat van Instandhouding van de beschermde habitats en soorten.

Een belangrijke algemene conclusie van de Ecologische Autoriteit is dat in de meeste gevallen systeemherstel nodig is. Dit betekent dat ook maatregelen buiten de begrenzing van de Natura 2000-gebieden moeten worden uitgevoerd. Hierbij gaat het vooral om reductie van de stikstofemissie, aanpassing van de waterhuishouding en het vergroten en verbinden van habitats en leefgebieden. Wat betreft stikstofdepositie wordt bij vrijwel alle stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden momenteel de Kritische Depositiewaarde overschreden. Met name in de Natura 2000-gebieden met habitattypen veenmosrietlanden en blauwgraslanden is de huidige stikstofdepositie tot tweemaal hoger dan de Kritische Depositiewaarde.

Onze aanpak

Structurerend principe 9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden

We nemen passende maatregelen om (verdere) verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen en waar nodig herstel van de beschermde soorten en habitats te realiseren. De Natuurdoelanalyses (NDA's) en de beoordeling daarvan door de Ecologische Autoriteit zijn zwaarwegend en kaderstellend voor de te nemen maatregelen, zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden.

Om verdere verslechtering van de Natura 2000-gebieden te voorkomen, geven we zo spoedig mogelijk uitvoering aan de zwaarwegende adviezen van de Ecologische Autoriteit op basis van de NDA's (zie bijlage IV voor een samenvatting van de NDA's). Op hoofdlijnen gaat het nemen van herstelmaatregelen in en rondom de Natura 2000-gebieden om: optimaliseren van het beheer, herstel van het hydrologische systeem, reductie van stikstofdepositie, uitbreiden van het natuurareaal, het realiseren van ecologische verbindingen tussen natuurgebieden en het bestrijden van invasieve exoten.

In de Natura 2000-beheerplannen worden maatregelen uit de NDA's en de adviezen van de Ecologische Autoriteit op hoofdlijnen verwoord, en onderzoeksvragen op basis waarvan de te nemen maatregelen worden bepaald. Ook werken we ons kennis- en monitoringsprogramma verder uit. Voor vijf Natura 2000-gebieden zijn we als provincie Utrecht voortouwnemer. Dit zijn: Binnenveld, Botshol, Kolland en Overlangbroek, Uiterwaarden Lek en Zouweboezem. De voortouwnemer is het bevoegd gezag dat over het algemeen het grootste deel van het Natura 2000-gebied vertegenwoordigt. De voortouwnemer is verantwoordelijk voor het hele proces om tot een beheerplan te komen, inclusief aanspreekpunt voor de buitenwereld. De verantwoordelijkheid voor de andere vijf Natura 2000-gebieden - die slechts gedeeltelijk binnen onze provincie liggen - ligt bij onze buurprovincies of het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Uiteraard dragen we in die situaties wel bij aan de (inhoudelijke) keuzes die in het Natura 2000-beheerplan worden gemaakt. De beheerplannen worden in overleg met onze gebiedspartners en de betrokken grondeigenaren opgesteld. Daarbij hanteren we een integrale aanpak, zodat ook andere opgaven waar mogelijk worden meegenomen.

Met uitvoering van de maatregelen uit de NDA's werken we aan een strategie natuurherstel. Hierbij borgen we de herstelmaatregelen binnen de Natura 2000-gebieden in Natura 2000-beheerplannen. Met dit UPLG en de wijziging Provinciale Omgevingsverordening geven we al deels concreet invulling aan de herstelmaatregelen buiten de Natura 2000-gebieden, De strategie natuurherstel vullen we aan met een concreet tijdpad om tot een integrale uitwerking met herstelmaatregelen (inclusief besluitvorming) van de overgangsgebieden te komen, waarbij hydrologisch herstel (met o.a. concrete peilbesluiten) prioriteit heeft in verband met de KRW-doelen. Aanvullende maatregelen nemen we mee in de actualisatie van het UPLG in 2028. De Rijksmiddelen vanuit UPLG-Maatregelpakket 4 (overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden) en Programma Natuur-fase 2 vormen de financiële onderlegger voor de verdere uitwerking.

In heel Nederland, waaronder provincie Utrecht geldt een vergunningplicht voor het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen voor bedrijven vanwege het mogelijke effect ervan op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. Belangrijk daarbij is dat significante nadelige effecten op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden via een passende beoordeling moeten worden uitgesloten. In 2025 is er een rechterlijke uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2025:1428) die aangeeft dat geen uitzondering wordt gemaakt op deze 'strenge' juridische norm. In veel van de Natura 2000-beheerplannen in onze provincie bestaat nu nog een vrijstelling voor het gebruik van dergelijke middelen. Momenteel zijn wij bezig de vijf Natura 2000-beheerplannen, waar we als provincie Utrecht voortouwnemer van zijn, te actualiseren. De verwachting is dat de vrijstelling niet kan worden voortgezet, omdat negatieve effecten op voorhand niet kunnen worden uitgesloten. In het kader van de actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen zijn direct omwonenden hierover geïnformeerd. Ook brengen wij het vervallen van vrijstellingen in bij de actualisatie van de beheerplannen van de andere Natura 2000-gebieden, waar onze buurprovincies voortouwnemer van zijn. Een vergelijkbare situatie van het vervallen van vrijstellingen geldt voor de grondwateronttrekkingen in de omgeving van de Natura 2000-gebieden die in hun kwaliteiten afhankelijk zijn van grondwater.

We brengen schadelijke effecten van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden in beeld. Samen met de telers werken we, in lijn met het coalitieakkoord en het beleid van de KRW-impuls, naar uitfasering van het gebruik van die schadelijke middelen. We zijn in gesprek met andere provincies, het Rijk, sector- en milieuorganisaties over hoe we passend beleid en maatregelen kunnen ontwikkelen die enerzijds recht doen aan de natuurwaarden en anderzijds agrariërs ook perspectief bieden. Daarnaast zetten we in op een helder landelijk beleid betreffende (de toelating van) gewasbeschermingsmiddelen.

De Utrechtse Heuvelrug met uitgestrekte bossen, heidevelden en schraallanden is geen Natura 2000-gebied, maar wel onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland en daarmee voor onze provincie als natuurgebied van groot belang. Omdat het geen Natura 2000-gebied is, is voor dit gebied geen NDA gemaakt. We hebben als provincie wel aanwijzingen dat de natuurkwaliteiten op de Heuvelrug onder grote druk staan door verdroging, versnippering, stikstofoverlast en recreatie. Daarom wordt voor de Heuvelrug nu een met een NDA te vergelijken onderzoek uitgevoerd om de natuurkwaliteiten en de drukfactoren goed in beeld te krijgen (zie ook 4.4.5 Maatregelen).

Structurerend principe 10 (ruimtelijk): Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden

Wij realiseren overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden, waarbinnen we (systeem)maatregelen nemen om in de Natura 2000-gebieden te komen tot natuurherstel. Hiertoe treffen we maatregelen met betrekking tot hydrologie, connectiviteit, nieuw natuurareaal en stikstofreductie.

Het landgebruik in de omgeving van Natura 2000-gebieden is vaak een belangrijk knelpunt om in voldoende mate te kunnen borgen dat zicht blijft bestaan op het behalen van de instandhoudingsdoelen van de relevante habitats en doelsoorten in deze gebieden. Derhalve definiëren we een overgangsgebied als ‘de zone rondom het Natura 2000-gebied die nodig is om de instandhoudingsdoelen van de aangewezen soorten en habitats te halen’. Hierin treffen we de benodigde maatregelen zoals beschreven in de Natuurdoelanalyses en adviezen van de Ecologische Autoriteit. Uiteraard kunnen wij dit alleen op Utrechts grondgebied doen. We zijn/gaan wel in gesprek met de aangrenzende provincies om dit af te stemmen.

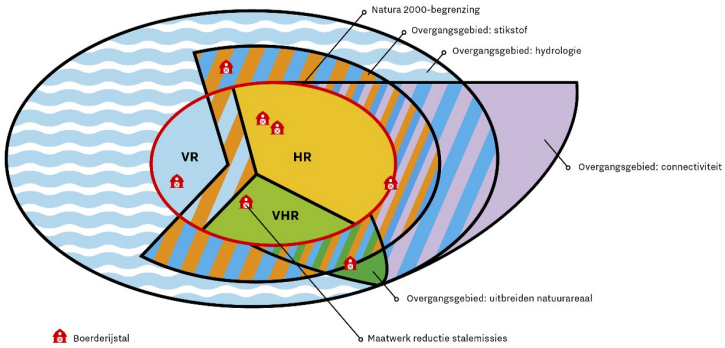
De benodigde omvang van het overgangsgebied kan per thema verschillen, afhankelijk van wat nodig is voor het realiseren van de juiste abiotische condities. Zo kan voor herstel van het hydrologische systeem een kleiner of groter gebied nodig zijn dan het gebied dat nodig is om bronmaatregelen te nemen om de neerslag van stikstof te reduceren. Door onderzoek en een gebiedsgerichte aanpak zal de ligging van de overgangsgebieden voor connectiviteit en hydrologie steeds duidelijker worden.

Dat wat nodig is om de instandhoudingsdoelen te halen, is randvoorwaardelijk voor het gebruik en inrichting van het overgangsgebied. Dat kan in de gebieden leiden tot moeilijke keuzes, maar daarmee zetten we de eerste stappen om Utrecht van het slot te krijgen en kunnen we - ook buiten de overgangsgebieden - werken aan een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw. De extra middelen uit het UPLG-maatregelenpakket 4 en van Programma Natuur fase-2 worden onder andere in de overgangsgebieden ingezet.

In de overgangsgebieden staan vier soorten maatregelen centraal, te weten:

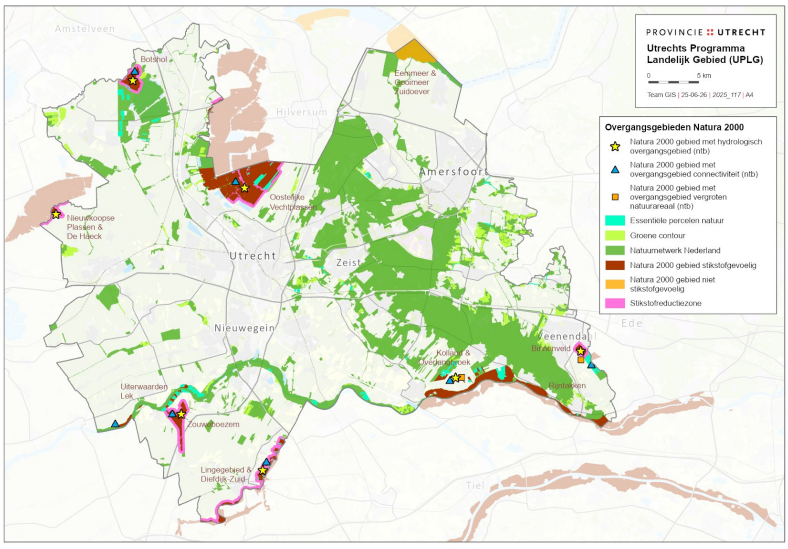
- *Instellen stikstofzone*: Het voorgenomen beleid voor de stikstofzones en andere gebiedsspecifieke maatregelen is opgenomen in paragraaf 3.4.3 Stikstofaanpak .
- *Hydrologische maatregelen*: Deze zijn nodig om het systeem beter af te stemmen op de kwaliteitseisen van het Natura 2000-gebied. In de overgangsgebieden proberen we zoveel mogelijk verschillende opgaven met elkaar te verbinden. Met name op het gebied van water en natuur liggen hier goede kansen voor verbetering. De hydrologische maatregelen die nodig zijn voor de Natura 2000-gebieden zijn wellicht te combineren met de vernatting in (bepaalde delen van) de veenweiden, of met extensievere vormen van landbouw. In veel gevallen kunnen de gronden in overgangsgebieden agrarisch blijven. Hier kan gedeeltelijke afwaardering aan de orde zijn, bijvoorbeeld vanwege vernatting. Voor deze maatregelen zal aanvullend instrumentarium moeten worden ontwikkeld. Bij veel van onze Natura 2000-gebieden is een verdere uitwerking via aanvullend onderzoek nodig voordat we tot uitvoeringsmaatregelen kunnen overgaan. Na het formuleren van de onderzoeksvragen en het ophalen van de al beschikbare informatie (ook uit het gebied) wordt onderzocht welke maatregelen nodig zijn voor hydrologisch doelbereik en welke effecten de maatregelen hebben op het omliggende gebruik en de inrichting. Dit laatste wordt onderdeel van de Natura 2000-beheerplannen en de gebiedsprocessen.
- *Versterken ecologische verbindingen (connectiviteit):* Het versterken van de ecologische verbindingen is afhankelijk van de situatie: wat is er aan extra natuurareaal nodig of kunnen de gronden agrarisch blijven? Indien dit laatste dan wel met een meer op natuur gericht gebruik en beheer, bijvoorbeeld via groenblauwe dooradering, agroforestry en/of agrarisch natuurbeheer (ANLb).

- *V ergroten areaal natuur*: Op sommige plekken is een groter areaal aan natuur nodig voor herstel van kwetsbare habitats en soorten. De juiste ligging van deze arealen is nu nog niet overal bekend, een globale inschatting van ligging en oppervlakte is dat het in totaal om ruim 400 hectare gaat bij voornamelijk het Binnenveld, Kolland en Overlangbroek, Oostelijke Vechtplassen, Rijntakken en de Uiterwaarden Lek. Wat betreft de middelen maken we gebruik van de middelen voor UPLG-maatregelpakket 4 en voor Programma Natuur die via SKNL ingezet worden. In het proces van de wijziging van de Omgevingsvisie provincie Utrecht 2026 nemen we op dat in sommige situaties de begrenzing van de Groene Contour wordt geoptimaliseerd voor natuurherstel van een Natura 2000-gebied. Dit kan gaan om uitbreidingen van de natuur buiten het Natura 2000-gebied ter ondersteuning van het herstel van kwetsbare soorten en habitats binnen het Natura 2000-gebied. Het gaat hierbij om uitbreiding van de NNN en nadrukkelijk niet om uitbreiding van de Natura 2000-gebieden. De concrete uitwerking en begrenzing vindt plaats in het op te stellen Beleidsprogramma Natuur en wordt vervolgens opgenomen in de Omgevingsverordening.



Figuur 7. Visuele weergave van een overgangsgebied

De overgangsgebieden zijn weergegeven op kaart 7.



Kaart 7. Natura 2000 + overgangsgebieden

De hierboven genoemde maatregelen leiden mogelijk tot beperkingen voor de reguliere landbouw in de overgangsgebieden. Daarom zetten we hier instrumenten in gericht op ontwikkeling van natuurinclusieve landbouwbedrijven. In de directe nabijheid van de Natura 2000-gebieden zelfs in zeer vergaande vorm: afhankelijk van de locatie ten minste niveau 2 van natuurinclusieve landbouw (zie voor de definitie van natuurinclusieve landbouw het kader onder paragraaf 3.6.3 Perspectief voor de landbouw). In deze gebieden streven we naar het stapelen van regelingen die extensieve en natuurinclusieve landbouw mogelijk maken.

Te denken valt aan: vergoedingen voor groenblauwe diensten (bijvoorbeeld via agrarisch natuurbeheer), afwaardering van landbouwgrond en specifieke regelingen voor extensieve landbouw.

Verder is grondmobiliteit essentieel om maatregelen in de overgangsgebieden te realiseren. Daarom zetten we hier maximaal en prioritair in op het verkrijgen van grond die als compensatiegrond kan worden ingezet, alsmede het bevorderen van grondmobiliteit onder andere via kavelruil. Met de middelen uit de UPLG-maatregelpakketten en van Programma Natuur fase 2 kan in de komende jaren invulling gegeven worden aan het beleid in deze gebieden. In de gebiedsprocessen ondersteunen we boerenbedrijven om de noodzakelijke aanpassingen binnen de overgangsgebieden te kunnen doen.

3.4.3 Stikstofaanpak

Toelichting (het waarom)

De aanpak van de stikstofproblematiek is een prioriteit binnen dit UPLG. De depositie van stikstof is een belangrijke oorzaak van de teruggang van natuur en biodiversiteit in onze provincie. Het belang van de stikstofaanpak is groot, vermindering van de depositie van stikstof is nodig om de achteruitgang van kwetsbare natuurgebieden een halt toe te roepen en herstel mogelijk te maken. Hierbij moet rekening worden gehouden met de stikstofgevoeligheid van habitattypen maar ook de mate van herstelbaarheid van die habitattypen.

Bij slecht herstelbare natuur is de noodzaak om tot een snelle emissiereductie te komen het grootst. Ook om vergunningverlening mogelijk te maken voor nieuwe ontwikkelingen zijn maatregelen nodig. Om tot houdbare en duurzame vergunningverlening te kunnen komen, moeten we maatregelen nemen die gericht zijn op het herstel van natuur en het kunnen onderbouwen van additionaliteit. Het additionaliteitsvereiste stelt dat vrijkomende stiktofdepositieruimte alleen mag worden gebruikt voor de verlening van vergunningen, als vaststaat dat die stikstofdepositieruimte niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en perspectief te houden op herstel. Vanwege dit additionaliteitsvereiste en de plicht die de provincie heeft onder Artikel 6 van de Habitatrichtlijn om Passende Maatregelen te nemen, zal de te behalen emissiereductie gebruikt worden om de depositiedruk op natuurgebieden te verminderen. Aanvullend zijn er strategieën natuurherstel voor de Natura 2000-gebieden nodig die breder zijn dan de druk op de natuur door stikstof, waarmee kan worden aangetoond dat er ruimte ontstaat om een begin te maken met vergunningverlening.

Deze uitleg van de bestaande plicht onder de Habitatrichtlijn is sinds de uitspraak over de PAS in 2019 herhaaldelijk herbevestigd in andere uitspraken. Hierbij geldt; hoe steviger de geborgde stikstofreductie en maatregelen op andere drukfactoren, hoe sneller we uit de huidige juridische onzekerheid raken. Met ‘borging’ wordt in dit kader bedoeld dat het behalen van de doelen in wet- en regelgeving onontkoombaar wordt gemaakt.

Daarnaast zullen ook de eventueel benodigde financiële middelen beschikbaar moeten zijn voor een gedegen borging. In onze aanpak in dit UPLG richten we ons op het voldoen aan het additionaliteitsvereiste en minimaal het leveren van onze proportionele bijdrage aan dit vereiste. Voor sommige gebieden met zeer stikstofgevoelige habitattypen zijn we echter ook afhankelijk van wat andere provincies en/of het Rijk aan maatregelen uitvoeren.

In de taakverdeling tussen Rijk en provincies is het stikstofbeleid van de provincies aanvullend op het Rijksbeleid. Door het Rijk zijn tot nu toe enkele beëindigingsregelingen ingezet en zijn met de kamerbrief van 25-4-2025 ‘Startpakket Nederland van het slot’ aanvullende maatregelen en extra budget aangekondigd. Dit startpakket zet in op een reductie van de stikstofemissies uit de landbouwsector van 42-46% en van 50% voor de overige sectoren, met 2019 als referentiejaar. Ook de kabinetsbrief 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw' zet in op een reductie van 42-46% op de ammoniakuitstoot. De hiervoor benodigde maatregelen en budgetten zijn echter nog niet in de wetgeving en de begroting opgenomen.

In een latere uitwerking komt er naar verwachting wel borging voor de beoogde maatregelen en reducties. In het stikstofdossier is op Rijksniveau veel in beweging en moet er nog veel uitgewerkt worden. Wij volgen deze ontwikkelingen nauwgezet. In het UPLG richt de provincie zich vooral op het terugdringen van de ammoniakuitstoot uit de veehouderij conform de opdracht zoals deze onder het ontwerp-NPLG gold. Van het Rijk verlangen wij een goede borging van de in het Startpakket beoogde reducties van 50% voor industrie en mobiliteit.

Onze aanpak

We sturen provinciebreed op een reductie van de ammoniakemissie met als doel het behalen van de 46% reductie van de ammoniakemissies uit de landbouw zoals deze in het Ontwerp- NPLG aan Utrecht ten

doel is gesteld. Dit doel van 46% reductie geldt voor de periode 2019 tot 2035 en is onderbouwd middels berekeningen van het RIVM. Wij houden voorlopig vast aan het reductiepercentage van 46% in afwachting van de provinciale doorvertaling van het Startpakket. Wij verwachten dat een lager doel niet behulpzaam is in het van het slot halen van Nederland. Dit reductiepercentage rekenen wij om naar een emissiedoel voor de provincie. In 2019 bedroeg de Utrechtse ammoniakemissie uit de landbouw 5,252 Kton per jaar, het te behalen doel voor 2035 komt daarmee op een emissieplafond van 2,836 Kton. Dit emissieplafond van 2,836 Kton hanteren wij als doel voor 2035, want dat geeft een scherper richtpunt dan een reductiepercentage. Zowel het reductiepercentage van 46% en het ammoniakplafond van 2,836 Kton is een provinciaal doel en moet niet als bedrijfsdoel gezien worden.

De autonome ontwikkeling, landelijke opkoopregelingen en het stoppen van de derogatie (waaronder meer mest mocht worden uitgereden) dragen al zorg voor een aanzienlijk deel van de benodigde reductie. Tussen 2019 (het referentiejaar) en 2025 zal naar verwachting al 10-14% reductie hebben plaatsgevonden (4,883 Kton was de emissiehoogte in Utrecht in 2022 volgens KEV aangevuld met de prognose gebaseerd op PBL-inschatting). Het PBL verwacht dat tussen de jaren 2022 en 2030 een reductie van 19% zal plaatsvinden wat betreft de ammoniakemissies van de landbouw.

Door het pas na enkele jaren kunnen beschikken over cijfers uit Emissieregistratie (de meest recente cijfers uit Utrecht zijn van 2023) geven we de verwachte reductie van de Utrechtse ammoniakuitstoot uit de landbouwsector voor 2025 op als een bandbreedte van 10-14%. In 2022 zaten we al aan de 10%. Uitgaande van het doorzetten van deze lijn is 14% in 2025 realistisch. Deze reducties worden onder andere veroorzaakt door het stoppen van de derogatie, opkoopregelingen, stoppers etc. Het verschil tussen de prognose voor 2035 en het beoogde doel (een emissieplafond van 2,836 Kton) betekent een restopgave. Deze is haalbaar met voer- en managementmaatregelen voor melkveehouderij in combinatie met een aanpak stikstofexclusiegebied, stikstofzone en emissiegrenswaarden voor huisvestingsystemen voor niet grondgebonden veehouderij. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van minder eiwitrijk voer, meer uren weidegang en toepassing van best beschikbare technieken. Dit betekent niet dat de benodigde stikstofdepositiereductie voor ieder Natura 2000-gebied geborgd is.

Stikstofdeposities zijn doorgaans het effect van de stapeling van vele emissiebronnen - de zogenaamde ‘stikstofdeken’ - die elders neerslaan. Tegelijk weten we ook dat emissiebronnen die in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden liggen, een groter effect hebben op de natuur dan bronnen die verder weg zijn gelegen. Maatregelen voor emissiereductie zijn dus het meest effectief als zij worden genomen door de nabijgelegen bedrijven. Omdat het verlagen van de stikstofdeken op veel Natura 2000-gebieden een positief effect heeft, wordt in dit UPLG ingezet op een generieke reductie. Deze generieke reductie van de stikstofdeken is noodzakelijk voor een groot aantal gebieden, ook buiten de eigen provincie. In een aantal gebieden is het echter nodig om aanvullend beleid te voeren vlakbij dat Natura 2000-gebied.

Analyses
Tijdens het schrijven aan het UPLG zijn continue en veelvuldig vele analyses uitgevoerd op de geplande stikstofmaatregelen. Bij een dergelijke analyse kan er niet aan ontkomen worden enkele aannames te doen. Er zijn namelijk altijd onzekerheden richting de toekomst. Welke keuzes gaan ondernemers maken, hoeveel stoppende bedrijven zijn er de komende 10 jaar, hoeveel grond wordt er voor andere functies aan de landbouw onttrokken zijn slechts enkele van die onzekerheden. Emissieregistratie laat al een daling van de uitstoot van ammoniak zien sinds 2019 en PBL geeft in haar prognose de verwachting dat er een verdere daling zal zijn. Het benoemde doelgat tussen die prognose en het behalen van het emissieplafond van 2,836 ton ammoniak in 2035 wordt gedicht met de stikstofmaatregelen uit dit UPLG. Wij hebben het vertrouwen dat met deze maatregelen dat doelgat gedicht wordt. De looptijd van het UPLG zal steeds gemonitord worden of we op koers liggen om dat doelgat te dichten. Een uitgebreide weergave van de gevoerde analyses is te vinden in Bijlage VIII Stikstof bij dit UPLG.

Om invulling te geven aan provinciale sturing stellen we een stikstofaanpak voor via twee sporen, namelijk generiek en gebiedsspecifiek. Deze beide sporen houden het volgende in:
a. De generieke aanpak betreft het provinciebreed terugdringen van de ammoniak uitstoot (de ‘deken’).
b. De gebiedsspecifieke aanpak betreft het extra beperken van de uitstoot rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijndeel), omdat deze een relatief groot aandeel heeft in de depositie op het aangrenzende Natura 2000-gebied. Daarnaast een mestverbod binnen de begrenzing van Habitatrichtlijngebieden en een maatwerkaanpak voor stalemissies dichtbij prioritaire habitattypen.

De reductiemaatregelen borgen we via de Omgevingsverordening Provincie Utrecht. De in dit hoofdstuk beschreven maatregelen zijn opgenomen in het voorstel van Gedeputeerde Staten voor de wijziging van de Omgevingsverordening. Provinciale Staten besluiten in november 2026 over de vaststelling hiervan.

Ad 1. De generieke aanpak van stikstof

Ter toelichting het volgende:

Structurerend principe 11: Generieke normering stikstof

Voor de ammoniakemissie veroorzaakt door de landbouwsector sturen we provinciebreed aan op het behalen van de 46% reductie zoals deze in de Handreiking NPLG (2024) aan Utrecht ten doel is gesteld. Voor grondgebonden veehouderij zetten wij in op reducties door voer- en managementmaatregelen, geborgd via een emissieplafond per hectare. Voor de niet-grondgebonden veehouderij zetten we in op stalinnovaties (met als uitgangspunt toepassing van de beste beschikbare technieken) en managementmaatregelen om de emissies te reduceren. Deze reductie borgen we via de Omgevingsverordening middels een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats voor niet grondgebonden veehouderij, met als doeljaar 2035.

In onze aanpak richten wij ons op natuurherstel. In het Nederlandse stikstofaanpak wordt de Kritische Depositiewaarde (KDW) gebruikt om de maximale hoeveelheid stikstof aan te geven die een natuurgebied kan verdragen zonder dat er ecologische schade optreedt. Wij beseffen echter dat een KDW geen absolute grens is. Er zijn voorbeelden van habitattypen die boven de KDW in een gunstige staat verkeren, maar ook voorbeelden van habitattypen die onder de KDW nog niet voldoende herstellen. Reductie van stikstof is echter in veel gevallen wel noodzakelijk om instandhoudingsdoelen voor natuur te halen. Daar sturen we op. Ook is natuurherstel veel complexer dan alleen de drukfactor stikstof.

Grondgebonden veehouderij:

Meerdere praktijkonderzoeken zoals van het Netwerk Praktijkbedrijven en WUR rapport 1280 hebben duidelijk gemaakt dat door toepassing van voer- en managementmaatregelen op bedrijfsniveau voldoende emissiereductie kan worden bereikt om de provinciale restopgave te halen. Vanuit de sector is duidelijk een signaal afgegeven dat zij de voorkeur geeft aan vermindering van de ammoniakemissies via sturing op de combinatie van tankmelkureum en het aantal uren weidegang. Aan deze oproep geven we graag gehoor door het aan het zelfsturend vermogen en vakmanschap van de sector over te laten om op of onder het reductiepad richting 2035 te blijven. Dit reductiepad wordt gevormd door een rechte lijn te trekken tussen de emissies in Utrecht in 2019 en het beoogde doel voor 2035. In bijlage Bijlage VIII Stikstof bij dit UPLG is een schematische weergave van dit reductiepad opgenomen.Bedrijven worden in de jaren voor 2035 niet beoordeeld op het doel voor 2035, maar op het behalen van een evenredig deel van dat doel tot 2035.

De komende tijd kan de KringloopWijzer behulpzaam zijn bij het monitoren van doelbereik. Gegevens worden anoniem verwerkt, zolang we niet op bedrijfsniveau gaan monitoren, waarmee wij de anonimiteit van bedrijven borgen. Wij verwachten dat de rekenregels van de KringloopWijzer de komende jaren verder zullen worden doorontwikkeld en/of dat het Rijk een afrekenbare stoffenbalans als monitoringsinstrument zal instellen dat de stikstofverliezen op bedrijven technisch en juridisch kan borgen en tevens kan worden ingezet als monitoringsinstrument. Wij zetten ons in voor zo objectief mogelijke rekenregels in de KringloopWijzer of de afrekenbare stoffenbalans die b.v. niet nadelig mag zijn voor bedrijven met veel weidegang. De N/P methode is een methode om stikstofverliezen uit mest te berekenen, waarbij de verhouding tussen stikstof (N) en fosfaat (P) in verse mest en afgevoerde mest wordt vergeleken, en een deel van de stikstof als verloren wordt beschouwd. Tot er een afrekenbare stoffenbalans zal worden ingesteld willen wij dat ook biologische melkveehouders en andere bedrijven die dit voorheen niet hoefden de KringloopWijzer in gaan vullen. Ook voor deze bedrijven is het immers van belang dat zij aan kunnen tonen dat zij zich aan de gestelde regels houden.

In eerste instantie stimuleren/ondersteunen we bedrijven om hun aandeel in de beoogde reducties te leveren. Voor het verkrijgen van een grotere juridische zekerheid voor bestaande vergunningen en bereiken van een grotere stabiliteit voor ondernemers is het van groot belang om de noodzakelijke emissiereducties goed te borgen. Het volledig aan vrijwillige maatregelen overlaten van emissiereducties is onvoldoende borging om op termijn additionaliteit te kunnen onderbouwen zodat we tot houdbare en duurzame vergunningverlening kunnen komen. Ondanks dat die methode aantoonbaar kan werken moet de daadwerkelijke reductie nog blijken. Deze kan mee- of tegenvallen.

Uit een WUR-studie is gebleken dat tankmelkureum prima geschikt is als instrument om de eigen bedrijfsemissies mee te sturen, maar minder geschikt is om vanuit de overheid reducties mee te borgen. De best geschikte methode om op reducties te sturen, lijkt een emissienorm per hectare te zijn. Om te zorgen voor een geborgde reductie zetten we in op een stevige stok achter de deur in de Omgevingsverordening om zodoende zeker te zijn van het behalen van de emissiereducties. Als vanaf 2028 de reducties niet worden gehaald, gaan wij hierover in gesprek met sectorvertegenwoordigers. Vanaf 2029 kan dan het besluit genomen worden dat alsnog het emissiedoel van 42 kg NH3 per hectare per jaar voor grondgebonden veehouderij van kracht wordt. In dat geval gaan we per 2030 over op monitoring op bedrijfsemissies i.p.v. de totale emissie van de sector. We kijken daarmee of een bedrijf het beoogde doel van 42 kg ammoniakuitstoot (NH_3) per hectare per jaar zal gaan halen. Een doel dat in 2035 moet zijn bereikt. De norm voor grondgebonden veehouderijen geldt voor ieder bedrijf en is gerelateerd aan het areaal grond wat agrarisch bestemd is en in gebruik is. Natuurgronden die conform de Gecombineerde opgave (RVO-

opgave) bijdragen aan uw mestplaatsingsruimte, tellen ook mee in de KringloopWijzer om te voldoen aan de generieke norm van 42 kg/ha/jaar.

We zullen daarbij verkennen of deze norm ook als gemiddelde voor een collectief kan gelden. Want 2028 is niet ver weg. Tegelijk is het beoogde reductiedoel voor 2028 veel lager dan dat in 2035. De kans dat moet worden bijgestuurd, is niet groot als de sector zelf de mogelijkheid tot doelsturing aangrijpt. Uit juridisch oogpunt willen wij de norm van 42kg/ha/jr in de Omgevingsverordening opnemen. Het gaat dan vooral om de houdbaarheid van vergunningen. Ook zal in een gebied van de norm kunnen worden afgeweken als andere toereikende en geborgde maatregelen worden genomen voor het behalen van de Natura 2000 doelstellingen. De mogelijkheid van een maatwerkaanpak stellen wij voor om in de verordening op te nemen. In 2026 komen wij nog met een handreiking om bedrijven en gebieden te helpen bij het gebruikmaken van de mogelijkheid tot maatwerk.

Vanaf 2027 zullen wij de hoogte van de emissies binnen de provincie doorlopend monitoren, we kijken dan naar de laatste vijf peiljaren om te monitoren of de trend op of onder het reductiepad ligt. Vanaf 2028 zullen we over de voortgang van de reducties in gesprek gaan met sectorvertegenwoordigers. Vanaf 2029 wordt bepaald of de norm van 42 kg/ha/jaar in werking treedt als de totale Utrechtse ammoniakemissies uit de landbouw boven het reductiepad liggen. Hierover zal worden gecommuniceerd met de agrarische sector. Als de reductie achterblijft, zal vanaf 2030 verplichtend instrumentarium worden ingezet en mogelijk met een tussendoel worden gewerkt. Als de beoogde reductie niet behaald wordt zal alsnog een verplichtend emissieplafond van 42kg NH_3 per ha per jaar worden ingesteld voor grondgebonden veehouderij. Voor het beoogde emissieplafond zal op bedrijfsniveau gekeken worden naar een vijfjarig gemiddelde. We zullen daarbij verkennen of de 42kg-norm ook als gemiddelde voor een beperkte groep samenhangende agrarische bedrijvencollectief kan gelden.

Dit emissieplafond per bedrijf zal niet overal leiden tot een geborgd natuurherstel. Wel leveren we daarmee onze proportionele bijdrage aan het natuurherstel. Het halen van dit doel van 42 kg/ha/jr in 2035 wordt voor de meeste bedrijven haalbaar geacht middels de inzet van voer- en managementmaatregelen.

In 2019 was de gemiddelde bedrijfsuitstoot in Utrecht 56 kg/ha/jr. Sinds 2019 zijn er al emissies gereduceerd en zaten begin 2026 17% van de UMDL-bedrijven al onder de norm van 42 kg/ha/jr. Dit zijn zowel biologische als niet biologische bedrijven. Via zelfsturing kunnen bedrijven hun emissie verlagen door in te zetten op onder andere meer weidegang, sturen op een minder eiwitrijk rantsoen en het sproeien van roostervloeren. Ook het stoppen van de derogatie levert een bijdrage aan het behalen van de norm. Via de Kringloopwijzer kunnen bedrijven hun emissie monitoren. Wij monitoren op een vijfjarig gemiddelde om fluctuaties door b.v. weersinvloeden te middelen. Uit berekeningen (door Boerenbestand) wordt de norm van 42 kg/ha/jr voor de meeste bedrijven haalbaar en toepasbaar geacht. Ook volgens de WUR en een voorstel van Netwerk Grondig is dit met vakmanschap en voer- en managementregelen haalbaar. Er zullen ook bedrijven zijn waarvoor meer nodig is dan alleen voer- en managementmaatregelen om de norm van 42 kg/ha/jr te halen. Vooral bedrijven die nu een emissie van rond of boven de 80 kg/ha/jr hebben, zullen de komende jaren na moeten denken of ze aanvullende techniek in willen zetten of willen extensiveren. De inzet van de best beschikbare techniek maakt het ook voor deze bedrijven mogelijk om de norm van 42 kg/ha/jr te halen.

Niet-grondgebonden veehouderij:

Voor de niet-grondgebonden veehouderij (de intensieve veehouderij) sturen we met name op geborgde inzet van de beste beschikbare technieken in relatie tot bestaande én toekomstige stalsystemen. Daarbij sluiten we zo veel mogelijk aan bij het Rijksbeleid. Ook hebben we contact met enkele provincies met veel intensieve veehouderij om te bezien welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn en ook voor ons relevant. De regio Food Valley heeft zelf een plan opgesteld om een grote reductie te bereiken van 60%. Hoe deze reducties moeten worden bereikt, maakt het plan nog niet duidelijk. De reducties sluiten echter in belangrijke mate aan op de plannen in dit UPLG.

De inzet van best beschikbare techniek willen wij borgen door een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats op te nemen in de Omgevingsverordening. Dit doel dient in 2035 te zijn behaald en is niet afhankelijk van het halen van het reductiepad in 2028 en verder. Wij stellen voor om in de Omgevingsverordening toelaatbare normen voor emissies van NH_3 voor nieuwe stallen van 90-95% lager dan een traditioneel (niet emissiearm) stalsysteem op te nemen, deze normen kunnen doorgaans alleen met een luchtwasser worden gehaald. Voor bestaande stallen wordt voorgesteld een toelaatbare norm op te nemen van 80% lager dan een traditioneel stalsysteem. Ook deze norm kan alleen met een luchtwasser behaald worden op dit moment.

Genoemde normen zijn met de nu geborgde best beschikbare technieken (van chemische luchtwassers) al haalbaar en worden daarom binnen nu en 10 jaar realiseerbaar geacht. De termijn tot 2035 komt

overeen met de afschrijvingstermijn van stalsystemen. Het is de bedoeling dat de genoemde normen worden overgenomen in de eerstvolgende wijziging van de Omgevingsverordening. Door gebruik te maken van een emissienorm per gerealiseerde dierplaats is het bedrijf zelf verantwoordelijk voor het behalen van de norm. Het kiezen voor een niet bewezen techniek kent daarbij grote risico's voor de ondernemer. Door gebruik te maken van sensoren in bijvoorbeeld de luchtwassers wordt de werkelijke uitstoot van stallen gemeten. Bij het toepassen van techniek in bestaande stallen moet aangetoond kunnen worden dat de techniek continue in bedrijf is, afdoende wordt onderhouden en de best mogelijke werking bereikt wordt. Als uit metingen blijkt dat een bedrijf niet aan de normen voldoet zal het bedrijf aanvullende maatregelen moeten treffen. Voor de biologische veehouderij en bedrijven die vanwege dierenwelzijn meer vierkante meters of een uitloopruimte bieden komen maatwerkmogelijkheden in de Omgevingsverordening.

Voor een deel van de bedrijven zal een aanpassing van het bedrijf nodig zijn om de generieke normen te behalen. Bij een gewijzigde activiteit hebben deze bedrijven een vergunningplicht, ook als het alleen om intern salderen gaat. Het UPLG, eventueel aangevuld met een beleidskader voor additionaliteit moet de basis voor het verlenen van deze vergunning vormen. Daarnaast wordt bekeken of met een maatwerkvoorschrift een vergunningprocedure kan worden vermeden als 'passende maatregel conform artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn'.

Ad 2. De gebiedsspecifieke aanpak van stikstof

Structurerend principe 12 (ruimtelijk): Gebiedsspecifieke reductie van stikstofemissie en -depositie

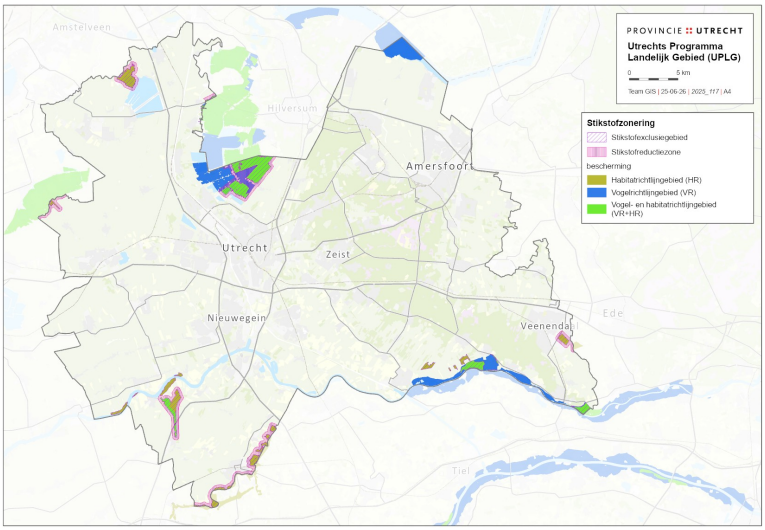
Rondom en binnen de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zorgen we op drie manieren voor een reductie van stikstofemissie en -depositie, namelijk:
a. We hanteren een stikstofreductiezone van 250 meter rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijndeel en enkele delen Vogelrichtlijngebied) met binnen deze zone beperkte mestaanwending. Stimuleringsmaatregelen ter ondersteuning van emissiereductie zetten we in een bredere zone in.
b. Binnen de begrenzing van Natura 2000-gebieden (het Habitatrichtlijndeel) zal een bemestingsverbod worden ingesteld.
c. Via een maatwerkaanpak willen we de stalemissies van bedrijven met een groot aandeel in de stikstofdepositie op het nabijgelegen Natura 2000-gebied reduceren. Bijvoorbeeld door verduurzamen, omschakelen of verplaatsten of -beëindiging.

2a Stikstofreductiezone van 250 meter

In een data-analyse van de Natura 2000-gebieden in Utrecht is gekeken naar de 'optimale' breedte van een emissiearme zone en ook wat hier de meest relevante emissies zijn. Zie hiervoor Bijlage VIII Stikstof. Daaruit is gebleken dat emissies uit mestaanwending in een zone van 250 meter rondom het Natura 2000-gebied relatief de grootste bijdrage leveren aan de depositie op de in de nabijheid gelegen stikstofgevoelige habitats. We stellen daarom 'stikstofreductiezones' in met een breedte van 250 meter rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijndeel en enkele delen Vogelrichtlijngebied) waar we de veldemissies verder terugdringen. Dit betekent dat een (gewas)perceel voor slechts een deel binnen de stikstofreductiezone kan vallen.

We zetten erop in dat hier een norm voor het uitrijden van 100 kg stikstof/ha/jaar uit dierlijke mest en een verbod op het gebruik van kunstmest en RENURE gaat gelden, die opgenomen gaat worden in de eerstvolgende aanpassing van de Omgevingsverordening en per begin 2029 van kracht zal zijn. Als alternatief is een emissiefactor van 17 kg/ha bij het uitrijden van mest mogelijk. Boven deze 100kg mag wel met beweiding aangevuld worden; beweiding betreft immers geen uitrijden van mest. Voor percelen binnen de zone die ook aangemerkt zijn als essentieel perceel natuur met schadeloosstelling zal de zoneringsmaatregel ingaan begin 2031 om het verwervingsproces niet meer te belasten dan noodzakelijk is. Voor bestaande fruitboomgaarden zal de beperking op het gebruik van kunstmest en RENURE niet gaan gelden. Deze sector wordt al sterk beperkt vanwege bestaande jurisprudentie over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de emissie van kunstmest in gering. Biologische fruitteelt wordt voor bestaande boomgaarden uitgezonderd van de zoneringsmaatregel. Daarbij gaan we met de sector monitoren en in gesprek hoe de aanwending van dierlijke mest kan op een emissiearme wijze. Formeel geldt al een vergunningplicht voor bemesting van percelen binnen 25 kilometer van een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied. Als bestaande of toekomstige andere regelgeving of jurisprudentie meer beperkend is dan de normen die in de stikstofreductiezones gaan gelden, dan zijn uiteraard deze meest beperkende plichten leidend. In eerste instantie wordt de stikstofreductiezone ingesteld voor zes van de negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden: Binnenveld, Botshol, Lingegebied en Diefdijk-zuid, Nieuwkoopse Plassen en De Haeck, Oostelijke Vechtplassen en Zouweboezem. Voor de andere drie Natura 2000-gebieden - Kolland en Overlangbroek, Uiterwaarden Lek en Rijntakken - passen we vooralsnog geen stikstofreductiezone voor bemesting toe. In 2028 bekijken we of voor het behalen van de natuurdoelen daar alsnog een zonering ingesteld zal worden. Een nadere onderbouwing van nut en noodzaak van de stikstofreductiezone per

gebied wordt in bijlage Bijlage VIII Stikstof gegeven. Op kaart 8 Stikstofzonering zijn de stikstofreductiezones weergegeven.



Kaart 8. Stikstofzonering

Renure staat voor 'Recovered Nitrogen from Manure' en verwijst naar producten waarin stikstof gericht wordt gewonnen uit dierlijke mest. Renure-producten bestaan uit ammoniumsulfaat of ammoniumnitraat. Ze worden gebruikt op het eigen bedrijf of geleverd aan andere bedrijven. De emissies van kunstmest of RENURE zijn lager dan van dierlijke mest. Vanwege de andere nadelen, met name de impact op bodemleven en andere biodiversiteit wordt het gebruik hiervan in de stikstofreductiezone bij de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening uitgesloten.

We zetten erop in dat de norm voor de Stikstofreductiezone wordt opgenomen in de Omgevingsverordening en dan zal gelden vanaf begin 2029. Voor percelen binnen de zone die ook aangemerkt zijn als essentieel perceel natuur met schadeloosstelling zal de zoneringsmaatregel ingaan begin 2031. Bedrijven met gronden binnen deze zone zullen middels een bemestingsplan moeten aangeven hoe ze omgaan met de 100kg norm en eventuele aanvulling door beweiding. Aanvullend zal provinciaal instrumentarium worden ingezet om het voor bedrijven mogelijk te maken om in de zone hun bedrijf te blijven voeren. Om negatieve gevolgen voor bedrijven te voorkomen, wordt deze zonering ondersteund door diverse stimuleringsregelingen (bijvoorbeeld ANLb pakketten, kennisoverdracht). Deze regelingen worden in een bredere zone (bijvoorbeeld tot 500 meter) opengesteld. Ook grondafwaardering kan hier worden ingezet.

De situatie op de Utrechtse Heuvelrug verdient hier speciale aandacht. De Heuvelrug is weliswaar niet aangewezen als Natura 2000-gebied, maar heeft wel degelijk stikstofgevoelige natuur die ook te lijden heeft onder te hoge stikstofdepositie. In paragraaf 3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden geven we aan dat we voor de Heuvelrug een onderzoek hebben lopen om de drukfactoren goed in beeld te brengen.

Maatwerkaanpak stalemissies

In gevallen waar deze dichtbij prioritaire habitattypen liggen, kan het ook nodig zijn om een aanpak te formuleren op grote emissiebronnen in de vorm van stallen waar deze dichtbij prioritaire habitattypen liggen. Bij deze prioritaire habitattypen gaat het om zeer stikstofgevoelige habitattypen die moeilijk herstelbaar zijn (zie het rapport in opdracht van Greenpeace). Deze maatwerkaanpak stalemissies geldt voor alle negen stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Bedrijven met grote stallen en veel vee zullen hun uitstoot verder moeten verlagen. Dit kan ook buiten de stikstofzone van 250 meter het geval zijn. Hoe sterker we hier de emissies weten te beperken, des te meer ruimte we kunnen bieden aan de rest van het landelijk gebied. Deze aanpak zal gericht worden op bovengemiddeld grote bronnen in de vorm van stallen als deze niet met het generiek beleid voldoende in emissie worden teruggebracht.

Met bedrijven die na toepassing van de generieke normen voor veehouderijen nog boven de 1000 kg NH3-emissie en 1 mol depositie per 1000 kg emissie blijven, zal het gesprek worden gevoerd of (en hoe) zij een duurzaam toekomstperspectief kunnen krijgen. Vanwege de noodzaak om snel tot een emissiere-

ductie te komen, zullen deze gesprekken vanaf begin 2027 worden gevoerd. Hierbij zal worden gekeken naar alle mogelijk in te zetten instrumenten, zoals innovatie, verplaatsing, omvorming van het bedrijf (naar een andere bedrijfsvoering, zoals van melk-naar vleesvee), een stoppersregeling, etc. Met de gegevens die nu beschikbaar zijn, komen we uit op ca. 50 bedrijven rond vijf van onze stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden..

Met de hierboven beschreven en geborgde maatregelen gaan wij per begin 2027 starten met het verstrekken van doelsturingsvergunningen, te starten met PAS-melders. Vanaf medio 2028 zal er ook een start gemaakt worden om stapsgewijs de depositie-gebaseerde vergunningen te gaan vervangen voor doelsturingsvergunningen.

2b Habitatrichtlijngebied

Binnen de begrenzing van Habitatrichtlijngebied zal een bemestingsverbod worden ingesteld. Alleen als het behalen van een natuurdoel daar bemesting noodzakelijk maakt kan hiervan worden afgeweken. We zetten erop in dat dit Stikstofexclusiegebied wordt opgenomen in de Omgevingsverordening en dan zal gelden vanaf begin 2029. Voor percelen die ook aangemerkt zijn als essentieel perceel natuur met schadeloosstelling zal de regel voor stikstofexclusiegebied ingaan begin 2031 om het verwervingsproces niet meer te belasten dan noodzakelijk. Op kaart 8 Stikstofzonering zijn de gebieden binnen de Habitatrichtlijngebieden met een stikstofbeperking weergegeven.

2c Maatwerkaanpak stalemissies (prioritaire bedrijven)

In enkele gevallen kan het ook nodig zijn om een aanpak te formuleren op grote emissiebronnen in de vorm van stallen die dichtbij prioritaire habitattypen liggen. Bij deze prioritaire habitattypen gaat het om zeer stikstofgevoelige habitattypen die moeilijk herstelbaar zijn (zie het rapport in opdracht van Greenpeace). Deze aanpak prioritaire bedrijven geldt voor vijf van de negen stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden; de gebieden waarin prioritaire habitattypen liggen. Bedrijven met grote stallen en veel vee zullen hun uitstoot verder moeten verlagen. Dit kan ook buiten de stikstofreductiezone van 250 meter het geval zijn. Hoe sterker we hier de emissies weten te beperken, des te meer ruimte we kunnen bieden aan de rest van het landelijk gebied. Deze aanpak zal gericht worden op bovengemiddeld grote bronnen in de vorm van stallen die bij voorkeur sneller dan 2035 aan het generiek beleid voldoen en in emissie worden teruggebracht. Het betreft hier geen piekbelasters zoals onder de piekbelastersregeling van het Rijk. In 2026 zullen wij met deze bedrijven communiceren of ze prioritair bedrijf zijn. Wij starten dan een actieve minnelijke aanpak op deze bedrijven om versneld hun emissies te verlagen. Wij kiezen er nu niet voor om normen op te leggen; wij hebben niet de middelen beschikbaar om bijvoorbeeld nadeelscompensatie uit te financieren. Indien uit de Rijksaanpak subsidiemogelijkheden benut kunnen worden voor deze bedrijven zullen wij dit in de aanpak betrekken.

Met bedrijven die na toepassing van de generieke normen voor veehouderijen nog boven de 1000 kg NH3 emissie en 1 mol depositie per 1000 kg emissie blijven, zal het gesprek worden gevoerd of (en hoe) zij een duurzaam toekomstperspectief kunnen krijgen. Vanwege de noodzaak om snel tot een emissiereductie te komen, zullen deze gesprekken vanaf begin 2027 worden gevoerd. Hierbij zal worden gekeken naar alle mogelijk in te zetten instrumenten, zoals innovatie, verplaatsing, omvorming van het bedrijf (naar een andere bedrijfsvoering, zoals van melk-naar vleesvee), een stoppersregeling, etc. Met de gegevens die nu beschikbaar zijn, komen we uit op ca. 50 bedrijven rond vijf van onze stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Doelsturingsvergunning

Met de hierboven beschreven en geborgde maatregelen gaan wij per begin 2027 starten met het verstrekken van doelsturingsvergunningen, te starten met een select aantal bedrijven en snel daarna met PAS-melders. Met een doelsturingsvergunning wordt bedoeld dat bedrijven een emissiedoel krijgen en niet langer een maximum aantal dieren en een voorgeschreven stalsysteem. Afgelopen jaren hebben we gezien dat de betrouwbaarheid van de emissiefactoren van stalsystemen sterk onder druk zijn komen te staan bij de bestuursrechter. Een vergunninghouder zal bij een doelsturingsvergunning aan moeten kunnen tonen dat deze binnen het vergunde plafond opereert. Vanaf medio 2028 zal er ook een start gemaakt worden om stapsgewijs de maatregel-gebaseerde vergunningen te gaan vervangen voor doelsturingsvergunningen. Bij het verlenen van een nieuwe vergunning zal er in veel gevallen in- of extern gesaldeerd moeten worden en moet ook additionaliteit aangetoond kunnen worden.

3.4.4 Realisatie van beoogd natuurareaal

Toelichting (het waarom)

Om een robuust en veerkrachtig natuurnetwerk te realiseren is het nodig om meer natuur aan te leggen. We hebben verschillende opgaven waarvoor uitbreiding van het natuurareaal nodig is. Deze opgaven komen voort uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Europese Natuurherstelverordening (NHV), het Natuurnetwerk Nederland (NNN), de Groene Contour en de Bossenstrategie. Deze areaaluitbreidingen zijn nodig voor het realiseren van de doelen.

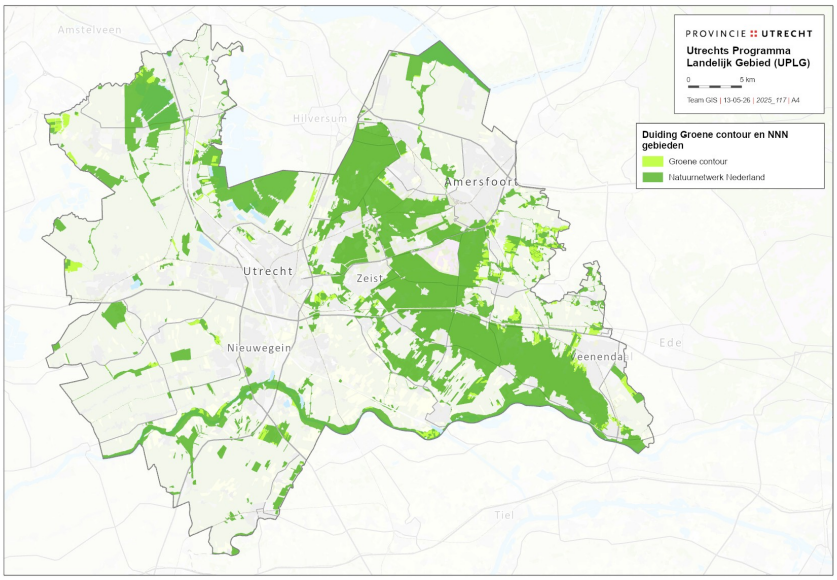
Wat betreft de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn zien we vanuit de Europese NHV een forse opgave voor extra natuur en voor meer agrarisch natuurbeheer. Deze opgave moet overigens niet worden verward met de opgave voor de Natura 2000-gebieden, zoals beschreven in 3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden en volgend uit de NDA's. De VHR-areaalopgave waren opgenomen in het Ontwerp-NPLG op basis van studies van SOVON en WUR. Zij hebben in opdracht van het Rijk in 2023 een indicatie bepaald voor areaaluitbreiding in 2030 en 2050 om de Gunstige Staat van Instandhouding (GSvI) van de VHR-soorten en habitats te realiseren, zie Bijlage V Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Met het vervallen van het NPLG is de exacte areaalopgave geen verplichting, maar wel een belangrijke indicatie ten aanzien van wat nodig is om te voldoen aan de Europese verplichtingen.

In Utrecht gaat het wat betreft de indicatieve VHR-areaalopgave voor 2030 om bijna 850 hectare natuur en 14.160 hectare agrarische natuur (zie de tabel in Hoofdstuk 2 De opgaven en doelen). Een deel hiervan is al gerealiseerd, waardoor hier voor 2030 een restopgave ligt van bijna 650 hectare natuur (grotendeels voor weidevogels en in mindere mate voor moeras en bos) en een restopgave van 10.600 hectare agrarische natuur (grotendeels weidevogels en GBDA). Deze getallen geven een indicatie van de orde van grootte van de benodigde areaaluitbreiding om wat betreft de VHR-soorten en habitats in 2030 voor 30% te voldoen aan de Gunstige Staat van Instandhouding.

Het lange termijndoel van 100% GSvI betreft 2050. Mogelijk dat het door het Rijk op te stellen Natuurplan (verplicht vanuit de Natuurherstelverordening) meer duidelijkheid gaat geven over de verplichtingen voor het realiseren van de benodigde arealen voor VHR-soorten en habitats op landelijke en provinciale schaal.

De VHR-soorten en habitats die deze extra arealen nodig hebben, zijn gekoppeld aan zestien natuurtypen van de Index Natuur en Landschap. Het gaat dan om een breed scala aan natuurtypen van stilstaande wateren, moerassen, vogelgraslanden en droge heiden, tot vochtige bossen (zie Bijlage V Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)).

Wat betreft het Natuurnetwerk Nederland en de Groene Contour: in het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken om tussen 2011 (basisjaar) en 2027 in totaal 80.000 ha nieuwe natuur in te richten, conform het Natuurnetwerk Nederland. In lijn met de wijziging Omgevingsvisie Provincie Utrecht is de opgave dat in 2035 alle nieuwe natuur, die nodig is voor de NNN-opgave, ingericht is met hoogwaardige natuur. Hierbij zetten we ons maximaal in op eerdere realisatie. In de wijziging Omgevingsvisie is de ambitie voor realisatie NNN aangepast naar 2030 voor de inrichting van natuur die al van functie is veranderd en 2035 voor de resterende hectares. Daarnaast is met de Kopgroep Akkoord van Utrecht (2011) afgesproken om 3.000 hectare Groene Contour als natuur in te richten en toe te voegen aan het Natuurnetwerk Nederland. De gebieden binnen de Groene Contour sluiten aan bij het Natuurnetwerk Nederland en kunnen dit versterken door de robuustheid van het Natuurnetwerk Nederland te versterken en de samenhang tussen de gebieden te vergroten. De realisatie van zowel het Natuurnetwerk Nederland als de Groene Contour blijft achter bij de verwachte voortgang. Op kaart 9 zijn de NNN en Groene Contour weergegeven.



Kaart 9. Duiding NNN en Groene Contourgebieden. N.B. De begrenzing op deze kaart is volgens de meest recente wijziging Omgevingsverordening.

Ten aanzien van de bossenstrategie geldt dat de provincie Utrecht de doelen van de landelijke bossenstrategie in 2022 heeft uitgewerkt in het Strategisch Bosbeleid. De landelijke bossenstrategie maakt onderdeel uit van de afspraken in het Klimaatakkoord. Wat betreft de Utrechtse bossenstrategie gaat het om 1.500 hectare extra bos, waarvan 1.000 hectare in het Natuurnetwerk Nederland en de Groene Contour. De Inspiratiekaart Strategisch bosbeleid laat duidelijk zien waar kansen liggen voor diverse typen bos. Deze kaart is te zien in Bijlage VI Strategisch bosbeleid.

Onze aanpak

Structurerend principe 13 (ruimtelijk): Realisatie NNN in combinatie met realisatie VHR- en bosarealen

We zetten in op verdere realisatie van het NNN en de Groene Contour en vullen de indicatieve VHR-en bosareaalopgave voor uitbreiding van natuur en agrarisch natuurbeheer zo veel mogelijk in door het combineren van opgaven, om te beginnen via de volgende sporen:
- Realisatie binnen gebieden met de functie natuur en de nog te realiseren delen van het Natuurnetwerk Nederland die nog van functie moeten veranderen en binnen de Groene Contour.

- Voor de hectares die nodig zijn voor de weidevogelgraslanden met functie natuur zien we potentie in de weidevogelkerngebieden en de omliggende weidevogelgebieden.

We leggen natuur aan om het natuurnetwerk te versterken en leefgebieden voor soorten te verbeteren en uit te breiden. Daarmee geven wij invulling aan onze opgave in het kader van het Natuurnetwerk Nederland, de benodigde uitbreiding van natuurareaal rondom Natura 2000 gebieden, de VHR-areaalopgave, de Bossenstrategie en de Groene Contour. De natuurgebieden zijn verbonden door robuuste ecologische structuren, ecologische verbindingen en faunavoorzieningen. In het landelijk gebied draagt de groenblauwe dooradering bij aan de connectiviteit. Dit zal verder worden uitgewerkt in de Omgevingsvisie provincie Utrecht en in het Beleidsprogramma Natuur.

Kaart 1 van het Natuurbeheerplan 2026 laat de ligging zien van de bestaande natuur (circa. 30.000 hectare) en de zoekgebieden Natuurnetwerk Nederland (NNN) en Groene Contour. Om de realisatie te versnellen is in 2022 de realisatiestrategie natuuropgave provincie Utrecht vastgesteld. Hierin geeft de provincie Utrecht prioriteit aan de realisatie van de NNN-opgave, vóór de Groene Contour-opgave. De NNN-opgave kan in de Groene Contour en in de agrarische percelen die binnen de NNN liggen, worden gerealiseerd.

Voor de prioritering bij de realisatie van het natuurnetwerk zetten wij in op het volgende:
- Functieverandering vindt met voorrang plaats binnen de essentiële percelen natuur (zie paragraaf 3.4.5 Essentiële percelen natuur).
- Percelen binnen de begrenzingen van het NNN of Groene Contour die al in het bezit zijn van de overheid en terreinbeherende organisaties die vrij zijn van reguliere pacht worden zo snel mogelijk ingericht. Hierover maken we afspraken met de betreffende eigenaren.
- Overige percelen NNN en Groene Contour worden waar nodig verworven en ingericht.

Voor het realiseren van de benodigde indicatieve VHR-areaalopgave voor 2030 (zie Bijlage V Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)), de natuurherstelopgave van de Natura 2000-gebieden en de bosopgave, ligt de focus zo veel mogelijk binnen de opgave voor het Natuurnetwerk Nederland en de Groene Contour.

Per 1 januari 2026 kennen we voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland nog een opgave voor de inrichting van 1682 hectare nieuwe natuur. Voor 388 hectare geldt dat deze nu nog een landbouwfunctie hebben en is derhalve functieverandering nodig. Een deel van deze 1682 hectares kan worden gebruikt voor de realisatie van de benodigde natuurtypen voor de VHR-areaalopgave. Echter, het Natuurnetwerk Nederland en de Groene Contour liggen lang niet altijd op de goede plek voor de natuurtypen voor de VHR-areaalopgave. Om die reden zijn de NNN- hectares niet voldoende voor de volledige indicatieve VHR-areaalopgave voor 2050. Op de korte termijn (indicatieve VHR-areaalopgave tot 2030) is dit echter het hoogst haalbare qua tijd en beschikbare middelen.

Voor de hectares die voor 2030 nodig zijn voor de weidevogelgraslanden met functie natuur (ruim 500 hectare als onderdeel van de restopgave van bijna 650 hectare)is het Natuurnetwerk Nederland qua ligging van de huidige zoekgebieden niet toereikend. De opgave van ruim 500 hectare is groot en de potenties voor weidevogelgraslanden liggen immers voor het overgrote deel in de veenweidegebieden, terwijl daar veel minder zoekgebieden Natuurnetwerk Nederland liggen. Daarom kijken we voor de weidevogelgraslandnatuur ook buiten het Natuurnetwerk Nederland. We zien onder meer potentie in de weidevogelkerngebieden en omliggende weidevogelgebieden.

Conform structurerend principe 2 realiseren we de natuuropgaven door deze zo veel mogelijk ruimtelijk te combineren. Hiervoor bestaan goede kansen tussen de opgaven voor natuurherstel in Natura 2000-gebieden, de afronding van het Natuurnetwerk Nederland, de aanleg van de Groene Contour, de realisatie van de Bossenstrategie en het invullen van de VHR-areaalopgave. Bij de realisatie van nieuwe natuur worden de natuurtypen gerealiseerd die bijdragen aan de doelen van dat gebied: VHR-areaalopgave, Natura-2000 of bossenstrategie. Om indicatief richting te kunnen geven welk VHR-natuurtype waar kan komen binnen het Natuurnetwerk en de Groene contour is er een eerste kansenkaart opgesteld vanuit ecologisch perspectief. In Bijlage V Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) is deze ecologische kansenkaart opgenomen. Deze kansenkaart laat zien waar de natuurtypen de beste kans van slagen hebben vanuit ecologisch perspectief. Binnen de gebiedsgerichte aanpak kunnen deze inzichten in samenhang met de andere opgaven in het gebied meegenomen worden. Zodra vanuit het Rijk via het Natuurplan - als landelijke uitwerking van de Natuurherstelverordening - meer duidelijkheid komt over het vereiste aantal hectares, de ligging en de beschikbare middelen kunnen we aan de slag met de totale VHR-opgave voor 2050. Voor kansrijke locaties voor bijvoorbeeld nieuw bos, agroforestry en groenblauwe dooradering is in Bijlage VI Strategisch bosbeleid meer te vinden. Bij de revitalisering van droog bos conform de Bossenstrategie zetten we met voorrang in op de kwaliteitsverbetering ten behoeve van de VHR-bostypen op de Utrechtse Heuvelrug. De revitalisering van de natte bossen kan mogelijk worden gecombineerd met de VHR-areaalopgave.

3.4.5 Essentiële percelen natuur

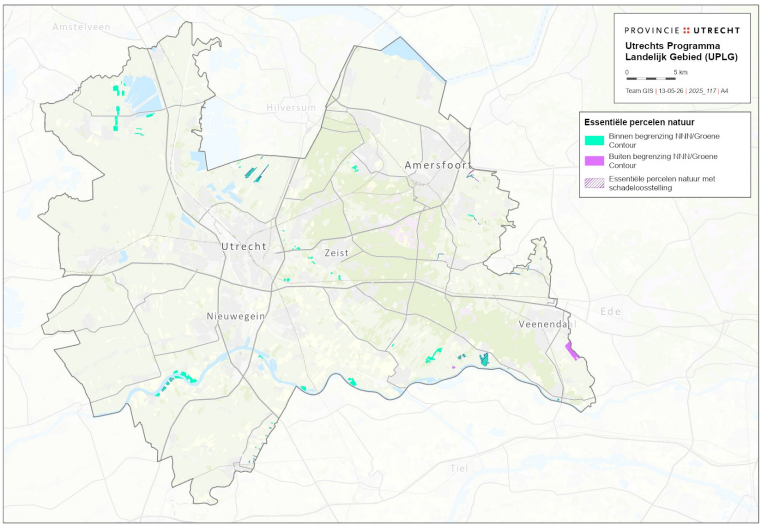
Toelichting (het waarom):

Voor het realiseren van onze doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en voor cruciale onderdelen van het Natuurnetwerk Nederland is het belangrijk op kaart aan te geven welke percelen hiervoor essentieel zijn. Reeds in 2009 zijn daarvoor zogenoemde ‘prioritaire gebieden’ aangewezen. Deze kaart ‘Prioritaire gebieden Natuurnetwerk Nederland’ is nadien meermaals herzien. Ook nu wordt deze kaart herzien op basis van actuele inzichten vanuit onder andere de Natuurdoelanalyses voor de Natura 2000-gebieden.

Onze aanpak

De herziening gebeurt in twee stappen:
a. In dit UPLG wordt de kaart ‘Essentiële percelen natuur’ opgenomen,
b. Separaat aan het UPLG wordt de kaart ‘Essentiële percelen natuur – schadeloosstelling’ ter vaststelling aan PS aangeboden. Ter toelichting het volgende:

Ad 1. Essentiële percelen natuur



Kaart 10. Essentiële percelen natuur

Op kaart 10 staan de 'Essentiële percelen natuur' weergegeven. Hierop staan de percelen waarvan op basis van ecologische inzichten is bepaald dat deze essentieel zijn voor de realisatie van de Natura 2000-doelstellingen en het Natuurnetwerk Nederland. Dit zijn dus percelen waar functieverandering naar natuur nodig is. Daarbij is kritisch gekeken of percelen noodzakelijkerwijs moeten worden omgevormd naar natuur om de doelen te halen, of dat met andere maatregelen - zoals extensivering of het opzetten van het waterpeil - kan worden volstaan. Ook is afgewogen of de natuur echt essentieel op die plek moet worden gerealiseerd, of dat dit ook op andere naburig gelegen percelen zou kunnen en er dus geen dwingende reden is om precies dat perceel als essentieel aan te wijzen.

Als gevolg van deze afwegingen zijn bijvoorbeeld percelen die eerder op de kaart 'Prioritaire gebieden NNN' waren vermeld, niet langer als essentieel aangemerkt. Ook zijn op basis van nieuwe ecologische inzichten, onder andere op basis van de natuurdoelanalyses, percelen nu voor het eerst wel als 'essentieel' aangemerkt terwijl die voorheen niet op de kaart prioritaire gebieden stonden. Dit zijn deels percelen die nu buiten de NNN - of de Groene Contour - begrenzing vallen. Deze percelen worden in de Omgevingsvisie/ Omgevingsverordening provincie Utrecht aan de Groene Contour toegevoegd. Het betreft in totaal ca. 93 ha, waarvan 84 ha bij het Natura 2000-gebied Binnenveld.

Deze kaart is een weergave van de actuele inzichten. Voor het realiseren van de natuurdoelstellingen is soms nader onderzoek nodig om te bepalen wat in de gebieden precies aan maatregelen noodzakelijk is. Uitkomsten van deze onderzoeken kunnen op enig moment leiden tot evaluatie en actualisatie van deze kaart.

In hectares gezien is de kaart Essentiële percelen natuur als volgt opgebouwd:

In totaal zijn 664 hectare aangewezen als essentiële percelen natuur. Dit aantal kan worden onderverdeeld in percelen die zijn aangewezen 1) binnen Natura 2000-gebieden, 2) in nabijheid van Natura 2000-gebieden ten behoeve van het behalen van de Natura 2000 doelstellingen en 3) ten behoeve van beekherstel en 4) ten behoeve van het NNN (niet zijnde NNN in of ten behoeve van Natura 2000, genoemd onder 1, 2 en 3).

In Natura 2000 gebieden is 193 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 97 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN.In de nabijheid van Natura 2000 gebieden ten behoeve van het realiseren van de Natura 2000-doelstellingen is in totaal 150 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Van die 150 ha ligt 30 ha binnen het NNN en 120 ha erbuiten. Van die 120 ha buiten het NNN betreft 31 ha Groene Contour.Voor beekherstel is 20 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 9 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN. Van de 20 ha ligt 15 ha binnen het NNN en 5 ha erbuiten. Van die 5 ha is 2 ha Groene Contour.Voor het overige deel van het NNN is in totaal 301 ha aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 101 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN. Van deze 301 ha ligt

279 ha binnen het NNN en 22 ha buiten het NNN. Van deze 22 ha buiten het NNN betreft 22 ha Groene Contour.

De optelsom van 1 t/m 4 laat zien dat in zijn totaliteit 664 ha is aangewezen als essentiële percelen natuur. Hiervan staat 207 ha al op de kaart Prioritaire gebieden NNN. In totaal worden dus 457 ha nieuwe essentiële percelen aangewezen. Van de 664 ha ligt 147 ha buiten het NNN. Hiervan is 55 ha Groene Contour.

Onderstaande tabel geeft dit samenvattend weer.

Percelen zijn essentieel…	Binnen NNN	Buiten NNN	*Waarvan Groene Contour*	**Totaal**
1. In Natura 2000	193	-	-	**193**
2. T.b.v. Natura 2000	30	120	*31*	**150**
3. T.b.v. Beekherstel	15	5	*2*	**20**
4. T.b.v. NNN	279	22	*22*	**301**
Totaal	**517**	**147**	***55***	**664**

Tabel 4: hectareoverzicht kaart essentiële percelen natuur

Ad 2. Essentiële percelen natuur - schadeloosstelling

De kaart 'Essentiële percelen met schadeloosstelling' is een deelverzameling van de kaart 'Essentiële percelen natuur'. Op deze kaart zijn percelen opgenomen waarvoor minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling mogelijk is. In het uiterste geval, indien andere mogelijkheden om de natuurdoelen te realiseren niet haalbaar blijken, zal voor deze percelen het onteigeningsinstrument worden ingezet. Deze kaart is op 4 februari 2026 door PS vastgesteld.

3.4.6 Kwaliteitsverbetering van bestaande natuur

Toelichting (het waarom)

Veel natuurgebieden hebben te lijden onder verdroging (de verdrogingsgevoelige natuur is weergegeven op kaart 5 onder 3.3.3 Grondwatersysteem in balans), verzuring en/of vermesting. Daarom is naast de areaaluitbreiding ook kwaliteitsverbetering van onze reeds bestaande natuur (binnen het Natuurnetwerk Nederland) nodig. Daarmee kunnen we ook een deel van de natuurdoelen realiseren, zoals doelen voor bepaalde VHR-natuurtypen en het doel van revitalisering van bestaand bos uit ons Strategisch Bosbeleid. Het grootste bosareaal van de provincie Utrecht ligt op de Utrechtse Heuvelrug. Deze bossen zijn zeer gevoelig voor stikstof, want een overmaat van stikstofdepositie leidt tot vermesting en verzuring van de bodem. Ook hebben de bossen - net als andere natuurgebieden - te lijden onder droogte, inclusief het daarbij behorende grotere risico op onbeheersbare natuurbranden.

Onze aanpak

Structurerend principe 14: Kwaliteitsverbetering van bestaande natuur.

We zetten in op de kwaliteitsverbetering van de natuur in het Natuurnetwerk Nederland. Dit richt zich met name op de kwaliteitsverbetering voor de soorten en habitats van de Vogel- en Habitatrichtlijn en op de revitalisering van bos, met name op de Utrechtse Heuvelrug.

Concreet houdt dit het volgende in:

- We zetten in op behoud én ontwikkeling van natuur ten behoeve van de VHR-opgave in het bestaande Natuurnetwerk Nederland. Dan gaat het met name om de natuurtypen riviernatuur, natte natuur en bos (zowel vochtige als droge typen). We werken uit welke plekken in het Natuurnetwerk Nederland potentie hebben om zich tot deze natuurtypen te ontwikkelen en/of hiervoor al voldoende gekwalificeerd zijn (inclusief de benodigde (beheer)maatregelen).
- We nemen de maatregelen voor de revitalisering van de bossen met name op de Heuvelrug. We anticiperen hiermee tegelijkertijd op de Europese Natuurherstelverordening. We kijken hierbij goed in hoeverre de revitalisering van bos een bijdrage kan leveren aan meerdere doelen, zoals biodiversiteitsherstel, klimaatadaptatie (bijvoorbeeld het vasthouden van water) en natuurbrandbeheersing,

alsmede het tegengaan van klimaatverandering door vastlegging van koolstofdioxide. Zie verder 4.4 Utrechtse Heuvelrug (inclusief Langbroekerwetering) en Bijlage VI Strategisch bosbeleid.

3.4.7 Verhogen biodiversiteit in het agrarisch gebied

Toelichting (het waarom)

Het agrarische landschap is van oudsher van groot belang als leefgebied en foerageergebied van een groot aantal plant- en diersoorten. Dit geldt voor veel vogelsoorten, kleine zoogdieren en ook voor vlinders, bijen en andere bestuivers en insecten. Het vroegere landschap met houtwallen en verschillende soorten bomen werd gekenmerkt door een hoge biodiversiteit. Kruidenrijke veenweidegraslanden waren zeer belangrijk als leefgebied voor weidevogels.

Het huidige grootschaliger en intensiever door de landbouw gebruikte landschap heeft habitatverlies voor deze soorten tot gevolg en leidt daarmee tot een achteruitgang van de biodiversiteit. Gelukkig zijn goede stappen gezet op weg naar behoud en herstel van het kleinschalige landschap en de bijbehorende biodiversiteit. Ook de ontwikkeling naar natuurinclusieve landbouw draagt hier in belangrijke mate aan bij. De ontwikkeling is in veel gebieden in gang gezet, maar meer is nodig en ook meer snelheid. Met een goede inrichting en/of beheer kunnen weer kansen ontstaan voor herstel van deze soorten.

Dit kan op verschillende manieren:
- *Via de uitbreiding van groenblauwe dooradering en agroforestry*: Voor de groenblauwe dooradering bestaat nog een provinciebrede restopgave van circa 2.700 hectare voor 2030 en circa 5.400 hectare voor 2050. Als onderdeel daarvan geldt vanuit het Strategisch Bosbeleid een specifieke opgave voor 120 hectare kleine bosjes en bomen en 300 hectare agroforestry. Groenblauwe dooradering betreft groenblauwe lijnvormige elementen, die aansluiten bij de karakteristieken van het betreffende landschap. Naast het versterken van de biodiversiteit draagt de uitbreiding van groenblauwe dooradering en agroforestry ook bij aan een gezonde bodem en betere waterkwaliteit, verduurzaming en inkomensverbetering van de landbouw, klimaatadaptatie en de landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied.
- *Via de uitbreiding van het ANLb:* Agrarisch natuurbeheer is een belangrijk instrument om de biodiversiteit in het agrarisch gebied te verhogen. Agrarisch natuurbeheer kent een lange traditie in ons land. Boeren zijn van oudsher de beheerders van het Nederlandse cultuurlandschap. Agrarische ondernemers werken door heel het land aan behoud en herstel van natuur en biodiversiteit, meestal verenigd in agrarische collectieven. De belangstelling voor agrarisch natuurbeheer neemt landelijk en provinciaal gezien al jaren toe. Door de demissionaire status van het Kabinet is het in het Regeerakkoord (2024) afgesproken structurele budget voor Agrarisch Natuurbeheer - à 500 miljoen per jaar - onzeker geworden. Mocht het toekomstige nieuwe kabinet deze lijn van extra middelen voor agrarisch natuurbeheer volgen, dan biedt dat veel kansen. Voor zover nu te beoordelen zal in dat geval voor 2026 ca. €83 miljoen beschikbaar komen voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), waarvan ca. €6,5 miljoen voor de provincie Utrecht. Dit budget zal dan ieder jaar moeten groeien, zodat het beheer ieder jaar kan worden uitgebreid.

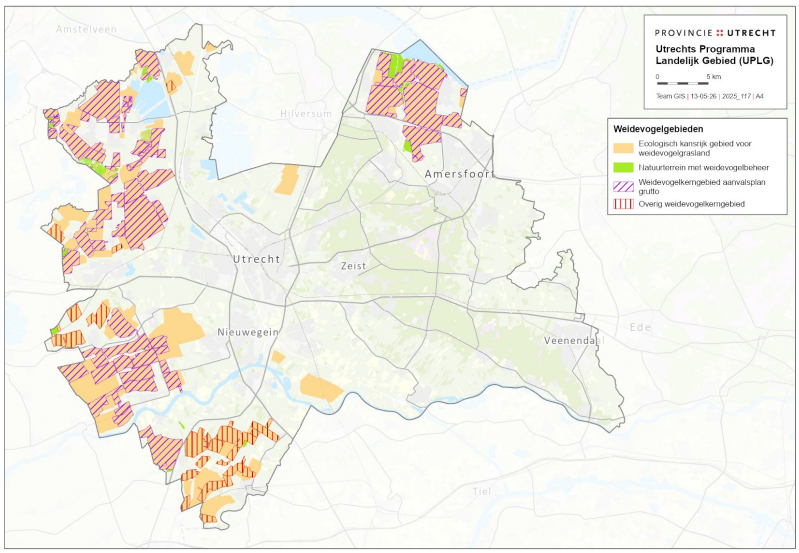
Onze aanpak

Structurerend principe 15 (ruimtelijk): Versterken biodiversiteit in agrarisch gebied

We zetten in op het verhogen van de biodiversiteit in het agrarisch gebied, onder andere via een substantiële uitbreiding van het areaal waar agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) wordt uitgevoerd. Dit combineren we met de VHR-opgave voor agrarische natuur (weidevogelgraslanden en GBDA). Daarnaast stimuleren we uitbreiding van de groenblauwe dooradering van het landschap en realisatie van agroforestry. Ook de (KRW-)maatregelen voor een betere waterkwaliteit dragen bij aan het verhogen van de biodiversiteit in het agrarisch gebied (zie ook structurerend principe 4).

Wat betreft het agrarisch natuurbeheer maken wij maximaal gebruik van de (financiële) mogelijkheden die het Rijk biedt. Wij zetten in onze aanpak in op:
- *Areaaluitbreiding*: We zetten in op een substantiële uitbreiding van het areaal agrarisch gebied waar ANLb wordt uitgevoerd. Ook het areaal agrarisch waterbeheer via het ANLb willen we uitbreiden. Dit geeft ecologische voordelen (een levendige boerensloot) en draagt bij aan de KRW-doelen en aan de doelen voor (groen)blauwe dooradering. Bij het agrarisch waterbeheer streven we naar een ecologisch beheer van sloten en slootranden in combinatie met ecologisch beheer van natuurvriendelijke oevers. Areaaluitbreidingen zijn onderhevig aan de kaders die het Rijk meegeeft bij het beschikbaar stellen van budget.
- *Zwaarte weidevogelbeheer*: We zetten in op een forse verzwaring van het beheermozaïek in de weidevogelkerngebieden en in de daarbinnen gelegen Aanvalsplan Gruttogebieden. Het Aanvalsplan Grutto biedt de juiste handvatten en richtlijnen om de kwaliteit van het bestaande beheer in deze

gebieden te verhogen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan meer kruidenrijk grasland en het opzetten van het waterpeil (zie kaart 11 Weidevogelgebieden).



Kaart 11. Weidevogelgebieden. N.B. de ecologisch kansrijke locaties voor weidevogelgrasland betreffen gebieden waar areaaluitbreidingen het meest kansrijk zijn vanuit ecologische potenties. In het proces om tot zoekgebieden te komen, worden andere opgaven meegenomen.

- *Langjarige contracten*: Dit betreft het meer toekomstbestendig maken van de beheerinstrumenten in samenwerking met andere overheden. Wij maken ons sterk voor langjarige borging van beheer en gedeeltelijke herwaardering van gronden met behoud van agrarische functie. Hiermee sluiten we aan op de wens vanuit de gebiedspartners voor langjarige financiële zekerheid en ons uitgangspunt om natuurwaarden in het landelijk gebied structureel te borgen. Als overheden kunnen garanderen dat agrarisch beheer langjarig wordt vergoed, periodiek wordt geïndexeerd en desgevraagd kan worden uitgebreid, kunnen agrariërs hun toekomstplannen hierop inrichten.
- *Hoogte van de vergoedingen:* Knelpunt dat vanuit de sector wordt aangegeven betreft de te lage vergoedingen voor het agrarisch natuurbeheer. De vergoedingen voor het ANLb worden landelijk vastgesteld en goedgekeurd door de EU. Een verandering ten opzichte van de voorgaande ANLb-periode is dat nu iedere drie jaar een indexering van tarieven plaatsvindt. Daarmee blijven de vergoedingen naar verwachting meer marktconform. Per 2026 zal de eerste indexering plaatsvinden.
- *Rol agrarische collectieven:* In de Rijksplannen wordt ook budget vrijgemaakt voor de ontwikkeling en ondersteuning van de agrarische collectieven. Zij zijn in de afgelopen periode uitgegroeid tot belangrijke partners in het landelijk gebied. Met de geplande uitbreiding wordt de verantwoordelijkheid van de collectieven nog groter. In 2025 is een traject gestart voor doorontwikkeling van deze organisaties.
- *V ersterking Groenblauwe Dooradering (GBDA):* In de hierboven genoemde Rijksgelden wordt ook budget vrijgemaakt voor de aanleg en het beheer (via ANLb) van landschapselementen. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers, houtwallen of knotbomen. Daarnaast is hiervoor geld beschikbaar gesteld vanuit de maatregelpakketten. GBDA kan bijdragen aan de connectiviteit in het agrarisch gebied. Samen met ecologische verbindingen en robuuste ecologische structuren moet dat zorgen voor een sterk en robuust natuurnetwerk. Met de partners van het Platform Groenblauwe dooradering werken we aan zowel de inrichting als het beheer van de GBDA. We faciliteren ook samenwerking en kennisuitwisseling op dit thema, onder andere via het Platform Groenblauwe Dooradering, Agroforestry Netwerk Utrecht en het Kennisnetwerk Kleine Landschapselementen.
- *Instrumenten:* Ook de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw en de Ecoregeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bieden kansen voor het herstel van de biodiversiteit in het agrarisch gebied.
- *Basiskwaliteit Natuur:* We willen werken aan de Basiskwaliteit Natuur in het agrarisch gebied. Hiermee wordt een minimumniveau van biodiversiteit in een gebied bedoeld. Dit onderwerp werken we verder uit in het ‘Beleidsprogramma Natuur’ dat parallel aan dit UPLG wordt opgesteld.

3.5 Klimaat

3.5.1 Inleiding

Klimaatverandering zet onze manier van leven onder druk. Het leidt tot meer droogte en grotere wateroverlast en tot grotere extremen in de weersomstandigheden (temperatuur, extreme buien, meer stormen). Dit leidt tot schade aan de natuur en de biodiversiteit, tot schade in de landbouw en het heeft met dit alles dus grote invloed op onze leefomgeving. Daarom brengen wij de uitstoot van broeikasgassen terug (klimaatmitigatie) en bereiden we ons voor op een veranderend klimaat (klimaatadaptatie). Beide onderdelen zijn belangrijke bouwstenen van ons handelen.

In het Klimaatakkoord zijn doelen opgenomen voor de vermindering van de CO_2-uitstoot uit de veenbodems. De doelen voor Nederland zijn vastgelegd in de Nationale Klimaatwet. In lijn met de Europese Klimaatwet is het doel om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn. Voor 2030 is een tussentijds doel opgenomen van 55% netto emissiereductie ten opzichte van 1990. Omdat het inspelen op klimaatverandering in het landelijk gebied vooral te maken heeft met aanpassingen in het water- en bodemsysteem, hebben we in 3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem hier al veel aandacht aan besteed. Om die reden beperken we ons in deze paragraaf tot klimaatmitigatie. In de kern richt onze aanpak voor het beperken van uitstoot broeikasgassen in het landelijk gebied zich op de volgende onderdelen:

- Het beperken van CO_2eq-uitstoot uit veenbodems.
- Het beperken van de broeikasgasuitstoot door de landbouw (onder meer methaanemissie uit veehouderij);
- Het vastleggen van CO_2 door aanplant van bomen, via vastlegging in landbouwbodems en natte natuur.

Bij de het beperken van de CO_2-uitstoot uit veenbodems en het beperken van de uitstoot van broeikasgassen door de landbouw nemen we ook het afremmen van de bodemdaling mee, omdat dit ook direct samenhangt met het bodem- en watersysteem in het veenweidengebied. Hoewel het tegengaan van bodemdaling op zich natuurlijk geen klimaatdoelstelling is. Voor een nadere toelichting op het vastleggen van CO_2 door de aanplant van bomen verwijzen we naar bijlage VI Strategisch Bosbeleid, voor wat betreft de vastlegging van CO_2 in minerale landbouwbodems verwijzen we naar paragraaf 3.3.4 Gezonde bodems voor wat betreft de vastleging van CO_2 in natte natuur zijn we in afwachting van maatregelen van het Rijk en liften we vooralsnog mee met de andere UPLG-opgaven.

3.5.2 Uitstoot broeikasgassen uit veenweiden en bodemdaling

Toelichting (het waarom)

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat voor veenweide een nationale reductiedoelstelling geldt van 1 megaton (Mton) CO_2-equivalenten. Voor Utrecht betekent dit een provinciale taakstelling van het verminderen van CO_2-eq uit veenweidebodems van 0,09 Mton. Vanwege nieuwe inzichten over de daadwerkelijke uitstoot uit de verschillende veenbodems, is op nationaal niveau door het Rijk samen met de waterschappen en de provincies, een proces gestart van herijking van de doelstelling (zie Hoofdstuk 2 De opgaven en doelen en Bijlage IX Emissies broeikasgassen uit veenbodems). Als de doelstelling wordt bijgesteld, heeft dat geen impact op wat daadwerkelijk in de gebieden nodig is. Dit komt omdat zowel de uitstoot als de reductie door maatregelen met elkaar in verhouding blijven en de uitstoot daarmee procentueel net zo effectief te reduceren is.

Bodemdaling heeft grote maatschappelijke gevolgen. Het leidt tot schade aan gebouwen en infrastructuur met steeds hogere onderhoudskosten, ook in het landelijk gebied. De soms grote hoogteverschillen in het landschap ontstaan door bodemdaling, maken het voor waterschappen steeds kostbaarder en technisch lastiger om het landgebruik te faciliteren. Ook in het licht van klimaatverandering en zeespiegelstijging is bodemdaling een zorgelijke ontwikkeling. De uitvoering geschiedt in nauwe samenwerking met de waterschappen via gebiedsprocessen. Deze processen zijn jaren geleden gestart en kenden een lange aanlooptijd. Sinds enkele jaren loopt in de provincie bijvoorbeeld al een flink aantal projecten om de grondwaterstanden te verhogen via aanleg van waterinfiltratiesystemen. Daarvan is circa 650 hectare reeds uitgevoerd of in voorbereiding, van de in totaal 21.000 hectare veengebied binnen onze provincie. We werken aan een evaluatie die inzichtelijk moet maken of en in hoeverre drooglegginge zijn verkleind.

Ondanks dat we als provincie Utrecht landelijk gezien redelijk vooroplopen, is het duidelijk dat een versnelling nodig is om de reductiedoelen voor broeikasgassen in 2030 te kunnen halen. Met de circa 650 hectare hebben we circa 2-4% van het Utrechtse veengebied voorzien van maatregelen voor het verhogen van de (grond)waterstanden. Inmiddels hebben meerdere polders in het veenweidegebied een zomerdrooglegging van 40 cm. Bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is dat bijvoorbeeld al 40%.

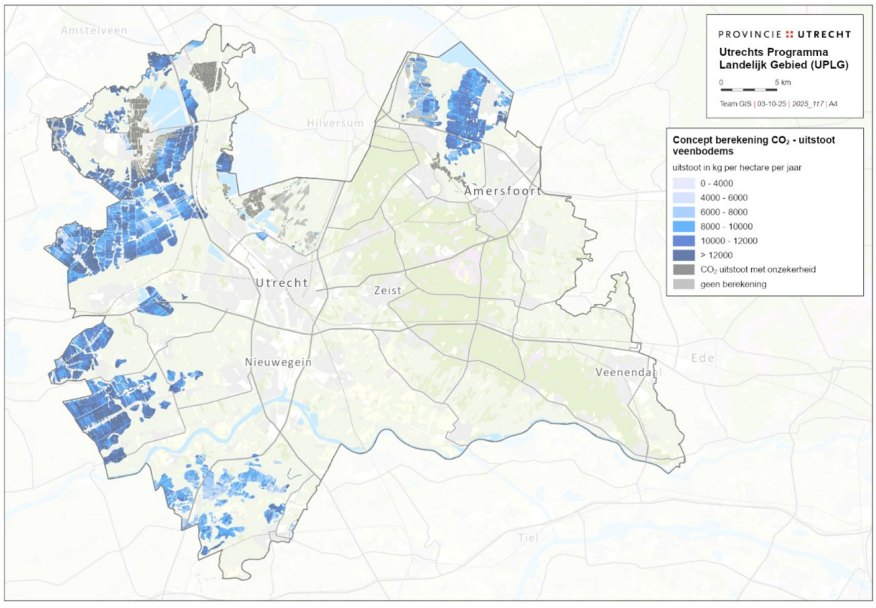
De veenweiden stoten broeikasgassen uit door de ontwatering van het veen ten behoeve van de functie. In de praktijk is dit vaak landbouw. Ook is sprake van bodemdaling in het veenweidegebied die we willen

remmen. Bij het opstellen van de Regionale Veenweidestrategie Utrechtse veenweiden (RVS, 2022) was de veronderstelling dat waar de bodemdaling het grootst is, ook de CO_2-uitstoot het grootst is.

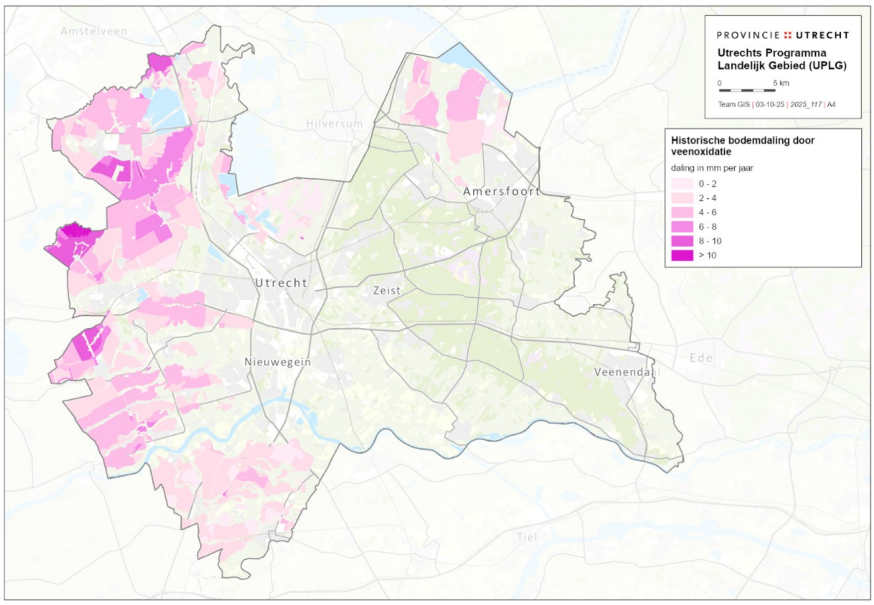
Sinds de Regionale Veenweide Strategie is veel geïnvesteerd in kennis en zijn nieuwe inzichten opgedaan. Het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen in Veenweide (NOBV) is opgericht als kenniscon-sortium van alle Nederlandse Universiteiten die werken aan de opgave. Het NOBV heeft meetpunten opgezet in veenweidegebieden in heel Nederland en meet de effectiviteit van maatregelen. Dit betekent dat we tegenwoordig beter weten wat de werkelijke uitstoot is van het veenweidegebied. Het rekenmodel SOMERS 2.0 geeft aan wat de uitstoot is per perceel, op basis van bodemsoort en perceelbreedte. SOMERS geeft op dit moment de uitstoot weer van de pure veengronden en de kleidek-op-veengronden. Dit zijn veenbodems met een relatief dun kleidek van 40cm. of minder. SOMERS werkt aan uitstootgegevens voor de overige bodemtypen in het veenweidegebied.

Vanuit deze nieuwe inzichten weten we inmiddels dat bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen uit de veenbodems niet lineair samenhangen zoals we dachten. CO_2-uitstoot gaat samen met bodemaling, maar bodemdaling wordt veroorzaakt door nog veel meer mechanismen. Bodemdaling hangt onder an-dere af van de dikte van de veenpakketten: hoe dikker het veenpakket, hoe groter de bodemdaling. De uitstoot van broeikasgassen vindt plaats in de bovenste laag van de bodem ten gevolge van de drooglegg-ging en verdamping. De grondwaterstand is samen met de veensoort bepalend voor de uitstoot.

Dit maakt dat gebieden met een grote drooglegging en met dunne veenpakketten soms meer CO_2 uitstoten dan gebieden met dikke veenpakketten waar de grondwaterstanden en slootpeilen hoger zijn. De SOMERS methodiek maakt inzichtelijk wat de uitstoot is van de dikke veenpakketten en de veengronden met een kleidek. Ook op deze kleidekgronden zijn mogelijkheden om uitstoot van broeikasgassen uit de bodems te verminderen via vernattingsmaatregelen. Zie hiervoor de CO_2-kaart (kaart 12) en de bodemdalingskaart (kaart 13). De kaarten in deze paragraaf geven op dit moment de gronden aan waarvan de uitstootgegevens bekend zijn vanuit SOMERS. De uitstootgegevens van andere bodemsoorten zoals klei op veengebieden volgen wanneer SOMERS hier ook op is ingericht.



Kaart 12. CO2-uitstoot veenweiden



Kaart 13. Bodemdaling veenweiden

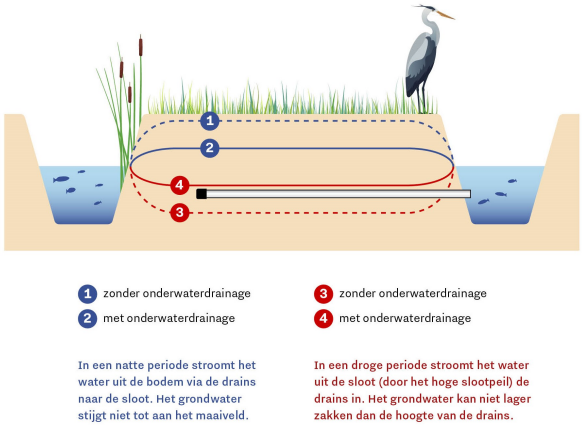
Onze aanpak

Structurerend principe 16 (ruimtelijk): verminderen uitstoot broeikasgassen uit veenbodems en remmen bodemdaling

Wij verminderen de uitstoot van broeikasgassen en remmen de bodemdaling door het verhogen van de grondwaterstanden met de vrijwillige aanleg van waterinfiltratiesystemen en door te streven naar een drooglegging van zomerhalfjaargemiddeld 40 centimeter, onder andere met hulp van ruimtelijk instrumentarium. Ook bij de hogere (grond)waterstanden blijven we oog houden voor het toekomstperspectief van de agrarische sector.

In de Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden (RVS) is uitgewerkt welke maatregelen effectief zijn en hoe we hiermee in onze veenweidegebieden aan de slag kunnen. In de RVS is beschreven dat de doelen technisch haalbaar zijn wanneer we in een groot deel van het veenweidegebied (circa 90%) de grondwaterstanden verhogen via technische maatregelen, zoals waterinfiltratiesystemen (WIS) in combinatie met een drooglegging van circa 40 centimeter. Daarnaast geeft de RVS aan dat om de klimaatdoelen te halen in een klein deel van het veenweidengebied (circa 10%) een kleinere drooglegging nodig is, en wel tot ongeveer. -20 centimeter. Dit betekent dat het onvermijdelijk is dat de agrarische sector in veenweidegebieden te maken krijgt met de uitdaging van nattere omstandigheden.

Wat zijn Waterinfiltratiesystemen?
Waterinfiltratiesystemen (WIS) bestaan uit evenwijdige in de bodem aangebrachte geperforeerde buizen die onder het slootpeil in de sloot uitkomen. In droge perioden kan het water uit de sloot daardoor gemakkelijker in de bodem doordringen. In natte perioden kan het water juist beter weglopen uit de bodem. De invloed van het slootpeil op de grondwaterstand neemt dus toe. De grondwaterstand in de zomer wordt met waterinfiltratiesystemen hoger dan zonder; in de winter juist lager. Door de hogere grondwaterstand in de zomer kan minder zuurstof in de bodem doordringen en wordt de veenafbraak en dus broeikasgasuitstoot beperkt. Ook de bodemdaling wordt minder. In de winter is de temperatuur in de bodemlaag en is daardoor de veenafbraak zeer beperkt.
De waterinfiltratiesystemen kunnen rechtstreeks op de sloot aangesloten zijn, waardoor het water vanzelf de buizen inloopt. Dit heet passieve waterinfiltratiesystemenen (PWIS). Een andere mogelijkheid is met behulp van een pomp het water geforceerd in of uit de buizen te brengen. Dit zijn actieve waterinfiltratiesystemen (AWIS).



Figuur 8. Werking van waterinfiltratiesystemen (Bron: RVS Utrechtse veenweiden, 2022)

De essentiële elementen van onze aanpak geven we hier kort weer.

Tandje erbij

De Utrechtse Regionale Veenweide Strategie (RVS) uit 2022, gericht op het verhogen van grondwaterstanden via Waterinfiltratie in combinatie met verminderde drooglegging van ongeveer 40 centimeter, zetten we voort met daarbij een aantal aandachtspunten en aanscherpingen.

Verhogen grondwaterstanden

We zetten ons allereerst maximaal in voor het verhogen van de grondwaterstanden via waterinfiltratie én het verminderen van de drooglegging. We hebben daarbij aandacht voor het grotere risico op wateroverlast in natte periodes. De uitrol van Waterinfiltratiesystemen gebeurt op vrijwillige basis. De extra zoetwatervraag die we daarvoor nodig hebben vanuit het hoofdwatersysteem is daarbij randvoorwaardelijk, al weten we dat een zoetwatertekort onvermijdelijk incidenteel zal optreden. We blijven dit bij het Rijk agenderen. We zoeken naar de meest milieuvriendelijke vormen van waterinfiltratie, ook via innovatieprogramma's. De levensduur, het onderhoud en het gebruik van het materiaal heeft daarbij onze aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van drainagebuizen van natuurlijk materiaal in plaats van plastic. Ook greppelinfiltratie is op termijn waarschijnlijk een toepasbare techniek, deze methode is echter nog in ontwikkeling en daarmee nog geen 'bewezen techniek'. Op dit moment loopt een subsidieregeling die de aanleg van waterinfiltratiesystemen stimuleert waar agrariërs gebruik van kunnen maken: subsidieregeling Beperking Bodemdaling Utrechtse Veenweiden.

Benutten slimme plekken

In een klein deel van het veenweidengebied (circa 10%) gaan we op 'slimme plekken' uit van verdere vernatting, conform de eerder vastgestelde Regionale Veenweide Strategie. Dit gaat om een brede inhoudelijke afweging, gekoppeld aan ruimtelijke vraagstukken vanuit het watersysteem. Allereerst zijn het de laagste plekken die hiervoor in aanmerking komen. Verder kijken wij naar locaties waar de meeste effecten zijn te halen vanuit urgentie, zoals sterk dalende en/of natte gebieden. Ook zoeken wij combinaties met bijvoorbeeld de aanpak van stikstof bij de Natura 2000 gebieden, de ontwikkeling van weidevogelgebieden of moerasnatuur. In dit soort gebieden is functieaanpassing naar natuur mogelijk, maar kan ook aangepaste landbouw – zoals natte teelten – of ander nat landgebruik zich ontwikkelen. Mogelijk is hier ook synergie te realiseren met het vasthouden van water om perioden van droogte op te vangen en minder afhankelijk te zijn van extra inlaatwater.

Meer nadruk op kleinere droogleggingen

In vergelijking met de Regionale Veenweide Strategie, leggen we nu meer nadruk op kleinere drooglegginge, omdat onderzoek leert dat ook enkel het verkleinen van drooglegginge substantiële bijdrage kan leveren aan verminderen van de uitstoot van broeikasgassen uit veenbodems. Kleinere drooglegginge bereiken kost tijd en vraagt om vroegtijdige inzet in relatie tot de waterkwaliteit. Met een stapsgewijze verhoging (we denken aan circa 2 centimeter per jaar) en met begroeide oevers voorkomen we dat peilverhogingen negatieve effecten hebben op de waterkwaliteit. Kleinere drooglegginge van ca. 40 centimeter of in bepaalde gebieden tot -30 of -20 centimeter, leidt ook tot een aanvullende zoetwatervraag, maar deze is in vergelijking met de extra zoetwatervraag door aanleg van waterinfiltratiesystemen veel geringer.

Kleidek-op-veen gebieden doen mee

De nieuwe inzichten betekenen dat we binnen het UPLG ook de kleidek-op-veen gebieden meenemen in de opgave voor het verminderen van de broeikasgassen uit veenbodems, omdat hier nu ook uitstootgegevens van bekend zijn. Deze gebieden zijn ook al genoemd in de RVS. Omwille van draagvlak bij de grondeigenaren is het nodig dat we in de gebiedsprocessen in deze gebieden voldoende tijd hiervoor nemen. Omdat in deze gebieden vaak minder bodemdaling wordt ervaren, is het voor deze gebieden vaak een nieuwe opgave. Alle betrokkenen moeten hier op een goede manier in worden meegenomen.

Nuancering 40 centimeter drooglegging

Wij werken toe naar een drooglegging van 40 centimeter in een groot deel van het veenweidegebied. We gaan hierbij uit van het zomerhalfjaargemiddelde (april t/m september), in principe de periode met een neerslagtekort. Wij beseffen dat de drooglegging een vereenvoudiging is van de praktijksituatie die nooit eenduidig zal zijn. We weten dat vanwege hoogteverschillen in het landschap eenzelfde oppervlaktewaterpeil tot verschillende drooglegginggen kan leiden, al naar gelang de maaiveldhoogte.

Als we spreken over het streven naar een bepaalde grondwaterstand, is het van belang om op gebiedsniveau te bekijken wat de impact is van maatregelen en of de maatregelen naar verwachting het gewenste effect zullen hebben op de CO_2-uitstoot. Daarnaast moet in beeld gebracht worden in een traject van Joint Fact Finding of er zwaarwegende neveneffecten te verwachten zijn op het landgebruik, het watersysteem en op andere maatschappelijke opgaven, zodat de gezamenlijke overheden deze mee kunnen wegen in de besluitvorming. Het waterschap is verantwoordelijk voor het nemen van het peilbesluit waarin de verschillende belangen worden afgewogen.

Versnelling van de aanpak via uitwerking in Taskforce Veenweide

De nieuwe kennisinzichten en de ervaring die we hebben opgedaan in de uitvoering, maken dat we een aantal zaken willen aanscherpen en onze aanpak willen versnellen. Nieuw is dat we sterker willen sturen op het verkleinen van drooglegginggen, naast uiteraard de vrijwillige aanpak via waterinfiltratie. Het verkleinen van drooglegginggen blijkt een groot effect te hebben op het reduceren van broeikasgassen uit de bodems en overheden hebben hier de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor om hierop te sturen. Dit maakt dat we de samenwerking van de vier verschillende overheden in de veenweiden willen intensiveren vanuit een gezamenlijke Taskforce Veenweide.

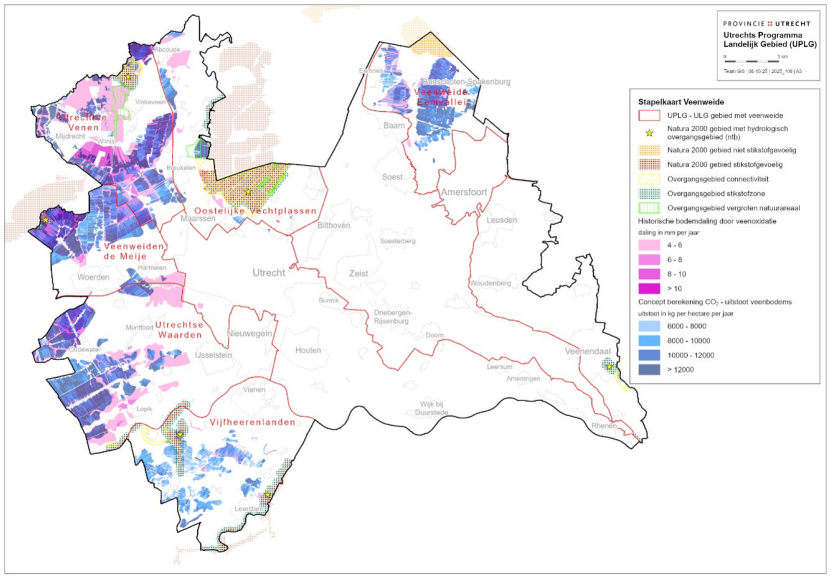
Deze Taskforce heeft de opdracht te werken aan een “geborgde aanpak” om te komen tot kleinere drooglegginggen, aanleg van waterinfiltratiesystemen en daarmee hogere grondwaterstanden. De Taskforce werkt via joint fact finding aan een gebiedsgerichte uitwerking van de ambitie 40cm drooglegging. Voor de benodigde grootschalige uitrol van maatregelen zijn nu onvoldoende middelen beschikbaar om de doelen te halen. Dit vraagt om prioritering, waarbij effectiviteit en urgentie de centrale criteria zijn. Ook werkt de Taskforce aan de uitwerking van de benodigde instrumenten om te komen tot kleinere drooglegginggen. Een van de mogelijkheden die wij verkennen is de inzet van eventuele functieverandering naar “veenweidelandbouw”.

Joint Fact Finding: Gebiedsgerichte uitwerking van een generieke ambitie

Het veenweidegebied is zeer divers; de bodemopbouw is heel verschillend en ook de ontwatering en het landgebruik verschilt. Daarmee is er ook differentiatie in de opgaven die in een veenweidegebied kunnen landen en verschilt de urgentie per gebied. We kunnen en hoeven niet overal dezelfde aanpak te hanteren en niet alles hoeft direct. Ook vanwege beperkte menskracht en middelen is het nodig om een fasering aan te brengen om te komen tot een effectieve uitvoeringsstrategie.

Vanuit de generieke ambitie om te komen tot kleinere drooglegginggen, kijkt de Taskforce gebiedsgericht naar de impact hiervan. Daar kijken we vanuit Joint Fact Finding welke impact maatregelen hebben op het watersysteem, kijken we naar de impact van maaiveldhoogteverschillen en naar eventuele wateroverlast die kan optreden. Zo krijgen we meer zicht op de impact op de bedrijfsvoering.

Vanuit deze kennis werken we aan een prioritering. Hierbij willen we de volgende redeneerlijn volgen: daar waar de meeste opgaven samenkomen, is de grootste urgentie. Dit zijn de gebieden met een sterke bodemdaling, een hoge CO2-uitstoot, Natura 2000-gebieden met een hydrologische uitdagingen in het watersysteem en kansen voor natuur en weidevogels. Zie voor een eerste aanzet kaart 14 Stapelkaart Veenweiden waarin een stapeling van enkele van de opgaven wordt weergegeven.



Kaart 14. Stapelkaart Veenweiden

Verkennen instrumentarium om te sturen op droogleggingen

De Taskforce Veenweide onderzoekt welke sturingsmogelijkheden overheden hebben om te sturen op drooglegginge**n**. Overheden sturen gezamenlijk op de drooglegginge**n** vanuit een breed palet van sturingsmogelijkheden. Duidelijk is dat alle overheden hier een eigen rol in spelen. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het peilbesluit, waarbij zij ook kijken naar de functie van een gebied. Bij het bepalen van een functie in een gebied spelen de provincie en de gemeenten een belangrijke rol. Zo komt het beleid van verschillende overheidslagen samen. De Taskforce werkt aan dit instrumentarium als basis voor een geborgde aanpak. Hierbij hoort ook het instrumentarium om invulling te geven aan eventuele compensaties of vergoedingen.

Verkenning instrument Veenweidelandbouw

Wij verkennen hierbij ook de mogelijkheid om via de instrumenten van ruimtelijke ordening te sturen op functies die passen bij hogere grondwaterstanden. Hierbij denken we aan de introductie van een nieuwe functie ‘veenweidelandbouw’. Hiermee bedoelen we een vorm van landbouw bij hogere grondwaterstanden. Deze nieuwe functie past bij de reductie-opgaven van broeikasgassen uit veenbodems en het afremmen van bodemdaling.

Met een eventuele nieuwe landbouwfunctie kunnen waterschappen bij het nemen van een peilbesluit het belang van deze nieuwe functie meewegen in de belangenafweging tussen de verschillende maatschappelijke opgaven die spelen in een gebied. Het nemen van een peilbesluit blijft altijd een gebiedsgerichte afweging van het waterschap.

Financiële vergoedingen

Het verhogen van grondwaterstanden heeft impact op ondernemingen in de veenweidegebieden. Tegelijkertijd weten we dat nu al 30% van de Utrechtse veenweidegebieden werken met grondwaterstanden van ca. 40cm onder maaiveld. Er kan sprake zijn van nadeelcompensatie als een overheid een maatregel neemt die schade toebrengt aan een particulier, wanneer deze schade het normaal eigen maatschappelijk risico overschrijdt. Dit kan aan de orde zijn wanneer een overheid de drooglegginge**n** verkleint waardoor een ondernemer een financiële compensatie kan krijgen. Dit geldt ook bij de mogelijke introductie van een nieuwe functievorm voor landbouw. Dit betekent dat een dergelijke maatregel enkel ingezet kan worden wanneer inzichtelijk is welke financiële consequenties dit heeft.

Instrumenten voor flankerend beleid zijn nog in ontwikkeling. In overleg met het ministerie van LVVN is een instrument voor nadeelcompensatie in ontwikkeling, de zogenoemde Compensatie Systematiek Veenweide. Wij willen onderzoeken of deze ingezet kan worden om de landbouw in het Utrechtse veenweidegebied te compenseren bij mogelijke inkomstenderving. Ook wordt gezocht naar een vergoeding

middels een structurele basisbetaling binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of vergoeding via herwaardering van gronden.

Governance: opzet Taskforce Veenweide Utrecht

We zijn inmiddels aan de slag met een nieuw bestuurlijk overleg, genoemd 'Taskforce Veenweide Utrecht' (gestart september 2025). Deze Taskforce bestaat in eerste instantie uit de provincie en de waterschappen en heeft de opdracht om in goed overleg met haar partners (gemeenten, landbouw- en natuurorganisaties) het volgende uit te werken:

- *Geborgde aanpak*. Het ontwikkelen van een geborgde aanpak voor realisering van de doelen op het gebied van verminderen uitstoot broeikasgassen uit veenbodems en afremmen bodemdaling. Hiervoor zien wij de volgende ijkmomenten:
  - Uiterlijk in het eerste kwartaal van 2027 een gedragen en vastgestelde strategie met voldoende borging voor de te nemen stappen in de uitvoering (plan van aanpak). Onderdeel hiervan zijn tijdige evaluatiemomenten om na te gaan of er voldoende voortgang is in de te nemen maatregelen. Deze evaluatiemomenten in ieder geval twee jaarlijks, waarbij - vanwege de afspraken in het Klimaatakkoord - 2030 het moment is waarop kan worden besloten tot meer geborgde maatregelen indien onvoldoende voortgang plaatsvindt;
  - 2035: alle benodigde maatregelen zijn genomen, dat wil zeggen maximale uitrol van waterinfiltratiesytemen of vergelijkbare maatregelen ter verhoging van de grondwaterstand en afspraken over nieuwe peilbesluiten.
- *Differentiatie*. Dit om te komen tot temporisering in de aanpak: wat moet nu, kan straks of wordt later bij het verhogen van grondwaterstanden.
- RO-instrumentarium. Dit om te sturen op kleinere drooglegginge.
- *Instrument nadeelcompensatie.* Bijvoorbeeld via de Compensatiesystematiek Veenweide (CSV). Hierbij kijken wij ook naar de pilot met de Groene Hart-provincies.
- *Vuistregels voor gebiedsprocessen.* Deze kunnen worden gebruikt bij bestuurlijke afweging en keuzen bij conflicterende belangen en wettelijke verplichtingen, zodat uitvoering kan worden geborgd en versneld.

De Taskforce werkt toe naar afspraken met de gezamenlijke overheden over prioritering, instrumenten en proces. De Taskforce verkent waar welke inzet van instrumentarium helpend is om te komen tot hogere grondwaterstanden en hoe we afspraken kunnen verankeren in beleid van de verschillende betrokken overheidslagen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een wijziging van de provinciale Omgevingsvisie, het volgende provinciale Bodem- en Waterprogramma (BWP) en mogelijk in een volgende of daaropvolgende wijziging van de Omgevingsverordening, de gemeentelijke omgevingsplannen en de peilbesluiten van de waterschappen. We geven de Taskforce mee dat we met voorrang aan de slag willen in de gebieden die het meest urgent zijn vanuit de UPLG-doelstellingen en/of waar de meeste opgaven samen komen. De bedoeling is dat alle peilbesluiten uiterlijk 2035 hierop zijn aangepast vanuit deze geborgde aanpak.

Toekomstperspectief agrarische sector

Zoals aangegeven zetten wij ons in om, bijvoorbeeld via het geld van het agrarisch natuurbeheer en gemeenschappelijk landbouwbeleid, de landbouw in Veenweide te ondersteunen. Tegelijkertijd zien we dat op (middel)lange termijn door klimaatverandering en een gebrek aan zoet water het landbouwsysteem in de veenweiden nog verder onder druk komt te staan. We blijven daarom samen met onze partners zoeken naar een nieuw evenwicht tussen hoge grondwaterstanden en het toekomstperspectief van de agrarische sector en wat daarvoor nodig is. Om die reden werken we nauw samen met het Rijk, met de zes veenprovincies en met de waterschappen om innovatie mogelijk te maken gericht op een duurzaam en klimaatbestendig veengebied. Hiertoe is een nationaal programma VIP-NL (Veenweide Innovatie Programma Nederland) gestart waar Utrecht ook in participeert. Ook het Veenweideninnovatiecentrum (VIC) in Zegveld is voor ons een belangrijke samenwerkingspartner. Projecten zoals de hoogwaterboerderij (melkveebedrijf) en onderzoek naar natte teelten zijn goede voorbeelden van innovatie in vormen van landbouw in veenweidegebieden.

3.5.3 Methaanemissies uit veehouderij

Toelichting (het waarom)

Om klimaatverandering te kunnen remmen, is het belangrijk om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Niet alleen voor CO_2, maar ook voor methaan. Methaan is namelijk een veel sterker broeikasgas dan CO_2. Binnen de veehouderij komt methaan met name vrij bij het verteringsproces van herkauwers (bijvoorbeeld runderen, schapen, geiten) en in mindere mate bij de opslag van mest (van al het vee). Daarom worden op nationaal en internationaal ook niveau specifiek afspraken gemaakt over methaan.

In het Ontwerp-NPLG was de nationale opgave over de provincies verdeeld naar rato van het aantal dieren. Voor Utrecht betrof dit een reductie van 0,3 Mton aan methaanemissies uit veehouderij in 2030.

Onze aanpak

De opgaven voor methaanemissies uit de veehouderij laten we waar mogelijk meeliften met de uitvoering van maatregelen die worden ingezet ten behoeve van andere opgaven. Emissiereductie van methaan en CO_2 door de veehouderij kan met name worden bereikt door een breed palet aan voer- en management-maatregelen en door minder vee. Het Rijk zet zich in om de uitstoot van methaan te reduceren door mee te liften op maatregelen om de doelen voor water, stikstof en natuur te halen, zoals het extra afromen van fosfaat- en dierrechten, stoppersregelingen, stimulering van extensivering en innovatie en doelsturing.

Ook het afschaffen van de mestderogatie leidt naar verwachting tot extensivering van de veehouderij. Aanvullend kan de inzet van techniek in de stallen en mestopslag (met name monovergisting) bijdragen aan een vermindering van de methaanuitstoot. Met dit UPLG volgen we dezelfde lijn, dat wil zeggen dat we het verminderen van de methaanemissies uit veehouderij meekoppelen met andere opgaven en maatregelen. Dit gaan we monitoren.

3.6 Landbouw

3.6.1 Inleiding en achtergrond

Utrecht is een behoorlijk verstedelijkte provincie. Toch bestaat nog bijna de helft van de provincie uit agrarische cultuurgrond: circa 70.000 hectare van de in totaal 150.000 hectare. Dit is circa 46% van het grondoppervlak. Daarmee is duidelijk dat ook in Utrecht de agrarische sector een sleutelrol heeft bij de vraagstukken in het landelijk gebied. De landbouw is belangrijk voor voedselproductie, voor werkgelegenheid, voor sociale cohesie op het platteland en voor het beheer van het landschap. De wijze waarop verschilt per gebied. Bijlage X Landbouw bevat een beschrijving van de Utrechtse landbouwsector en gaat in op de aantallen bedrijven, grondgebruik, aantallen dieren, veedichtheid en economie en werkgelegenheid.

Binnen onze provincie kennen we drie belangrijke landbouwsectoren, te weten:
- De melkveehouderij, die we vooral vinden in het veenweidegebied van het Groene Hart en Eemland;
- De niet-grondgebonden dierhouderij, die vooral gevestigd is in de Gelderse Vallei;
- De fruitteelt, die vooral kan worden aangetroffen in het gebied van de Kromme Rijn.

Grond is een belangrijke productiefactor voor de grondgebonden landbouw. Dit vormt een onderscheid met veel andere economische activiteiten. De landbouw is in hoge mate bepalend voor het landschap, maar legt logischerwijs ook een relatief groot beslag op de milieugebruiksruimte. Dit is gedurende decennia zo gegroeid. De Nederlandse boeren hebben (ongeveer vanaf de Tweede Wereldoorlog) zich erop gericht om met gespecialiseerde teelten zoveel mogelijk te produceren tegen zo laag mogelijke kosten. Door de harde concurrentie op de wereldmarkten en binnen de landbouw- en voedselketens staan de prijzen voor landbouwproducten voortdurend onder druk met als gevolg schaalvergroting en intensivering. Deze ontwikkeling heeft gevolgen gehad voor de bodem-, water- en luchtkwaliteit, voor het milieu in het algemeen en dierenwelzijn.

Het heeft in het bijzonder ook gevolgen gehad voor het bodem- en watersysteem, de natuur en het landschap. Door rationalisering van percelen verdwijnen landschapselementen, perceelgrenzen en hoogteverschillen. Door specialisatie is het grondgebruik uniformer geworden op grotere percelen met als gevolg verlies van biodiversiteit. Gelukkig zijn ondertussen door de sector ook al de nodige stappen gezet om de effecten op milieu, natuur en landschap te verminderen. We zien volop ontwikkelingen richting een meer natuurinclusieve en meer circulaire vorm van landbouw. Ook de biologische landbouw ontwikkelt zich verder. Deze ontwikkelingen zijn belangrijk voor het realiseren van de doelen op het gebied van bodem en water, natuur en klimaat.

Maar het is in de praktijk voor boeren niet gemakkelijk om behalve voor gezond voedsel ook te zorgen voor een gezonde leefomgeving. Voor het geproduceerde voedsel wordt de boer uiteraard betaald, voor veel van de andere ‘producten’ die van de boer worden gevraagd, is dat niet, of slechts in beperkte mate, het geval. In Bijlage X Landbouw wordt het beeld geschetst van de ingrijpende veranderingen in de economische omgeving van boeren in de laatste 70 jaar.

Als we willen dat boeren weer gaan zorgdragen voor een gevarieerd en biodivers landschap met weinig emissies, dan moet daar iets mee kunnen worden verdiend. Hierbij hoort perspectief en financiële zekerheid voor de lange termijn. Vitale landbouwbedrijven, die opereren binnen de grenzen van het ecosysteem én weer de hoeders van ons landschap zijn, vormen dan de basis voor een succesvolle transitie naar een toekomstbestendig landelijk gebied. Daarom investeert de provincie in een landbouwsector met econo-

misch rendabele bedrijven die circulair, natuurinclusief, klimaatneutraal en diervriendelijk zijn en tevens dicht bij de inwoners staan. In de volgende paragraaf behandelen we eerst de vraagstukken en opgaven waar deze sectoren voor staan. In 3.6.3 Perspectief voor de landbouw gaan we in op het beleid dat we als provincie voeren.

Voedselzekerheid

Voedselproductie is een wereldwijde markt. Om aan de bevolkingsgroei en veranderende voedingsgewoonten tegemoet te komen is een verdubbeling van de wereldwijde voedselproductie tegen 2050 nodig. Voor Nederland en de EU geldt dat zij voor sommige producten meer dan zelfvoorzienend zijn en daarmee netto exporteur en voor andere producten niet zelfvoorzienend zijn en daarmee netto importeur. Zo is Nederland voor aardappelen, suiker, varkensvlees, pluimveevlees, schapenvlees en de meeste zuivelproducten meer dan zelfvoorzienend en voor granen en rundvlees niet zelfvoorzienend. Op het schaalniveau van de provincie Utrecht is het onmogelijk om op alle producten zelfvoorzienend te zijn. De provincie Utrecht beschikt niet over genoeg landbouwgrond om in de eigen voedselbehoefte te kunnen voorzien en de productiemogelijkheden zijn onder andere ook afhankelijk van de bodemgesteldheid, waterbeschikbaarheid en het klimaat. Voor de voedselzekerheid in Nederland (en dus ook het risico dat er een probleem zou kunnen ontstaan) is vooral het beleid op Europees niveau van belang en de afspraken voor productie en handel die op internationaal niveau gemaakt worden.
De provincie ziet voedselproductie door de agrarische sector als een belangrijke functie van het landelijk gebied. Hierbij is van belang dat deze voedselproductie plaatsvindt binnen de grenzen van de fysieke leefomgeving. Naast de bekende doelen voor klimaat, natuur en water moet er rekening worden gehouden met de bodemgesteldheid, waterbeschikbaarheid en een gezonde leefomgeving. Dat achten wij noodzakelijk voor onze leefomgeving, maar ook voor de voedselproductie zelf.
Het provinciale niveau is geen zinvol niveau om het onderwerp voedselzekerheid te bekijken. Dit gebeurt op nationaal, of liever op Europees niveau. De provincie Utrecht beschikt niet over genoeg landbouwgrond om in de eigen voedselbehoefte te kunnen voorzien. Voor de voedselzekerheid in Nederland (en dus ook het risico dat er een probleem zou kunnen ontstaan) is vooral het beleid op Europees niveau van belang en de afspraken voor productie en handel die op internationaal niveau gemaakt worden. Daarbinnen dragen wij als provincie Utrecht ons (bescheiden) steentje bij. In 2025 heeft de provincie een 'Rapportage Onderzoek Landbouwgronden, voedselproductie en voedselconsumptie' laten opstellen, bestaande uit factsheets die in beeld brengt hoe voedselproductie en voedselconsumptie in Utrecht zich tot elkaar verhouden. Het rapport maakt inzichtelijk wat de mogelijke gevolgen van verschillende ontwikkelingen op de voedselproductie in de provincie zijn. Hierbij is ook aandacht besteed aan het ruimtegebruik buiten de eigen provincie (een groot deel van de huidige voedselproductie wordt immers gerealiseerd op basis van de import van grondstoffen), en de invloed van wijzigingen in het voedselpatroon op de voedselbehoefte en indirect het grondgebruik. Voedselzekerheid hangt immers niet alleen af van het productievolume. De rapportage bevestigt dat de samenstelling van ons dieet een grote invloed heeft op het areaal landbouwgrond dat nodig is om de Utrechtse bevolking te voeden. Om bij te dragen aan voedselzekerheid, moeten mensen plantaardiger gaan eten en moet er minder voedsel verspild worden.

3.6.2 Uitdagingen voor de landbouw

De toegestane druk op het milieu wordt al jaren gereguleerd via wetgeving. Daarnaast hebben veel Utrechtse boeren ook bovenwettelijke maatregelen getroffen. Bijvoorbeeld door deelname aan het agrarisch natuur-, water en landschapsbeheer, of door gebruik te maken van landelijke en provinciale subsidieregelingen. Hierdoor is de milieubelasting flink teruggebracht, maar in veel gevallen nog altijd hoger dan wat nodig is om de verschillende doelen voor natuur, water en klimaat te halen. De belangrijkste milieuthema's voor de Utrechtse landbouw zijn:

- Uitspoeling van stikstof en fosfaat uit mest;
- Stikstof (ammoniak) emissies naar de lucht; dit speelt in de grondgebonden en (iets minder) in de intensieve veehouderij;
- Uitstoot van broeikasgassen: dit speelt in de grondgebonden veehouderij, met name bij herkauwers (methaanemissies) en in de veenweidegebieden (CO_2-emissies uit veenbodems);
- Gewasbeschermingsmiddelen in grond- en oppervlaktewater: dit speelt vooral bij de fruitteelt.

Bovengenoemde thema's leiden tot opgaven met name op bedrijfsniveau. Ze zijn voor een deel generiek (elk bedrijf moet de emissies verminderen) en voor een ander deel gebiedsspecifiek omdat in sommige gebieden extra eisen gelden. Voorbeelden van het laatste zijn peilverhogingen (grond- en/of oppervlaktewater) in het veenweidegebied of in de overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden en extra beperkingen om ammoniakemissies te verminderen in de stikstofzones. Hieronder gaan we in op de belangrijkste uitdagingen voor de drie voor Utrecht belangrijkste landbouwsectoren.

Melkveehouderij

De melkveehouderij - de grootste sector binnen de Utrechtse landbouw - heeft een grote opgave met betrekking tot de reductie van ammoniakemissies en met betrekking tot de eisen die worden gesteld in relatie tot de Nitraatrichtlijn. Door het afbouwen van de mestderogatie verandert Utrecht van een redelijk 'mestneutrale' provincie naar een provincie met een aanzienlijk mestoverschot. Dit heeft ook te maken met het feit dat Utrecht weinig akker- of tuinbouw kent. Hierdoor ontbreekt het aan extra afzetmogelijkheden voor de mest. Behalve voor afvoer van mest kan een melkveehouder kiezen voor investeren in extra grond of verlaging van het aantal stuks vee. Al deze opties zijn echter bedrijfseconomisch ongunstig, omdat of de kosten hoog zijn (aankoop grond, afvoer mest), of omdat de inkomsten lager worden (minder vee).

Om de ammoniakemissies te reduceren zijn verschillende voer- en managementmaatregelen mogelijk, evenals de opties extensivering en investeren in technische oplossingen. Extra grond is hierbij zoals gezegd erg kostbaar en veel (kostbare) technische oplossingen die in het verleden zijn toegepast bleken naderhand niet of onvoldoende te werken. Veel nieuwe technieken zijn juridisch (nog) niet geborgd.

Niet grondgebonden dierhouderij

Voor hokdierbedrijven (varkens, kippen, geiten en kalveren) speelt - naast vermindering van de emissies (ammoniak, fijnstof en geur) - vooral de maatschappelijke discussie over dierenwelzijn. Voor het verminderen van emissies zijn systeem- en technische innovaties een oplossingen. Ook hier is het een uitdaging om nieuwe technieken juridisch geborgd te krijgen, op basis van werking in de praktijk.

Fruitteelt

De fruitteelt heeft een belangrijke positie in het landelijk gebied van de provincie. Fruittelers produceren gezond voedsel en hebben veel aandacht besteed aan het verminderen van de milieubelasting. Toch blijven er uitdagingen op de sector afkomen, zoals klimaatverandering. Beschikbaarheid van voldoende water op de juiste momenten wordt steeds meer een uitdaging, maar ook bijvoorbeeld schade door hagelbuien. Daarnaast staat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen steeds meer onder druk.

Samen met de fruitteeltsector en andere partijen zoals de waterschappen zetten wij ons in voor een duurzame oplossing die recht doet aan een toekomst voor de teelt binnen de wettelijke en ecologische beperkingen die er zijn. Zie 3.3.1 Kaderrichtlijn Water voor meer hierover.

3.6.3 Perspectief voor de landbouw

Toelichting (het waarom)

Wij vinden als provincie het behoud van een vitale landbouwsector essentieel. Zoals eerder benoemd is de landbouw belangrijk voor voedselvoorziening, de werkgelegenheid en de sociale cohesie op het platteland en voor het beheer van het landschap. Echter, de huidige invulling en werkwijze heeft nog steeds te veel nadelige gevolgen voor het milieu en de natuur. Ook zal de sector meer moeten inspelen op de gevolgen van klimaatverandering die in hoog tempo op ons afkomen.

Wij realiseren terdege dat ‘je niet groen kunt denken als je rood staat’. Perspectief is nodig. Perspectief voor boeren is meer dan het hebben van financieel-economisch perspectief. Het gaat ook over duidelijkheid en consistent beleid naar de toekomst, het kunnen voeren van de eigen regie, een gevoel van waardering en erkenning en een eerlijke verdeling van de opgaven en opbrengsten in de voedselketen. Onderwerpen waar de sector aandacht voor vraagt in verband met hun toekomstperspectief zijn de volgende:

- Voldoende beschikbare grond, onder andere als compensatiegrond en voor extensivering;
- Voldoende bewegingsvrijheid (ruimte voor ondernemerschap, ruimte voor innovatie);
- Aanpak van de stikstofproblematiek en daarbij horend de PAS-melders en interimmers;
- Hoogte van de vergoedingen (onder andere die voor het agrarisch natuurbeheer);
- Belang van voedselproductie.

In Bijlage X staat in paragraaf 3 Perspectief voor de landbouw een verdere uitwerking. In deze bijlage komt onder andere de impact van stikstofmaatregelen op de Utrechtse bedrijven aan bod en de relatie tot de keuze voor het type bedrijf en bedrijfsvoering.

Binnen onze mogelijkheden willen wij de agrarische sector ondersteunen bij de grote aanpassingen waar zij voor staat, rekening houdend met de maatschappelijke doelstellingen.Wij sluiten in het UPLG aan bij het ‘Streefbeeld Toekomst Landbouw en Voedsel provincie Utrecht 2050’ Belangrijkste daarbij zijn de drie ontwikkelpaden die de individuele ondernemer houvast kunnen bieden voor investeringen voor de komende planperiode:



Figuur 9. 10 ambities uit "Toekomst landbouw en voedsel provincie Utrecht 2050"

Onze aanpak

Structurerend principe 17: Perspectief voor de landbouw

Om perspectief te bieden voor de landbouw:

a. Gaan we verder met integrale doelsturing, met name via de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL);

b. Zetten we ons in voor een rendabele bedrijfsvoering via de implementatie van een 'Ondernemersprogramma landbouw' en ondersteuning verdienmodellen;

c. Dragen we bij aan innovatie;

d. Hanteren we een grondstrategie die mede gericht is op een toekomstbestendige en duurzame landbouw.
En verder:

e. Zoeken we samen met het Rijk naar een oplossing voor PAS-melders en interimmers;

f. Nemen we de effecten op dierenwelzijn en volksgezondheid mee bij onze keuzes, in ons ruimtelijk beleid is verbetering van dierenwelzijn één van de voorwaarden;

g. Gaan we zorgvuldig om met landbouwgrond.

Wij zullen dit structurerend principe hier nader toelichten.

Ad a. Aan de slag met doelsturing

Door de ontwikkelingen van afgelopen jaren worden boeren geconfronteerd met veel onzekerheden. Dat zet een rem op de juist zo noodzakelijke investeringen in innovatie en milieumaatregelen. De provincie Utrecht wil binnen het beleidsveld een betrouwbare partner zijn. Door het stellen van integrale doelen

gekoppeld aan een passende termijn willen wij de bestendige omstandigheden creëren waarbinnen de sector de transitie naar een duurzame bedrijfsvoering kan maken. Als het gaat om het vaststellen van doelen sluiten we waar mogelijk aan bij het rijksbeleid. Aandachtspunt van doelsturing is dat moet worden voorkomen dat afwenteling plaatsvindt van een doel op andere doelen door eenzijdig te sturen op één doel.

Via integrale doelsturing willen we de ondernemers vooral in staat stellen op hun eigen manier bij te dragen aan de doelen voor stikstof, water, klimaat en biodiversiteit. Met andere woorden zodat agrariërs op hun eigen manier zich kunnen ontwikkelen tot een meer circulair of natuurinclusief bedrijf. Dit past ook binnen het kabinetsbeleid. De verschillende doelen uit dit UPLG proberen wij daarom zoveel mogelijk te vertalen naar concrete doelen voor het boerenerf, die de boer vervolgens zelf implementeert.

Doelsturing willen we vormgeven via zogenaamde 'Kritische Prestatie Indicatoren'. De ondernemer kan hierdoor zelf sturen en de bedrijfsvoering aanpassen op een manier die het beste bij het bedrijf past. Wij hebben een integrale set met KPI's en bijbehorende streefwaarden vastgesteld voor de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL), gericht op de melkveehouderij. Deze integrale set van 15 KPI's gaat onder andere over het terugdringen van emissies naar bodem, water en lucht en verhogen van het aandeel eiwit van eigen land (kringlooplandbouw). Ook de inspanningen voor groenblauwe dooradering en agrarisch natuur- en landschapsbeheer vertalen we naar KPI's. Want bijdragen aan biodiversiteit en landschap maakt integraal onderdeel uit van een duurzame grondgebonden bedrijfsvoering. Zie Bijlage X Landbouw voor meer informatie over de 15 KPI's.

Deelname aan de UMDL is vrijwillig. Niet alle bedrijven kunnen of hoeven even hoog op de KPI's te scoren. Het ene bedrijf heeft immers meer mogelijkheden om maatregelen toe te passen dan het andere. We ondersteunen de individuele ondernemer bij dit alles middels een stimuleringssubsidie voor deelnemers aan de UMDL en kennisdeling gericht op alle agrariërs. Ook voor de fruitteelt is inmiddels een UMDL ontwikkeld en gestart met een kennis- en beloningsprogramma. Voor gewasbescherming zijn met name de KPI's voor milieubelasting naar bodem, water en bestuivers relevant.

De ontwikkelingen in het landelijk gebied kunnen leiden tot een toename van de akkerbouw. Als provincie stimuleren we onder andere vezelteelt en eiwitgewassen. Dit kan aanleiding zijn om ook voor de akkerbouw een UMDL op te stellen zodat we met de akkerbouwers kunnen werken aan duurzame teelten en het verminderen van emissies.

Vooralsnog kiezen wij ervoor om voor ammoniakemissies de provinciebrede reductieopgave aan de professionaliteit van de agrarische sector over te laten. Indien de beoogde reducties niet behaald worden zal alsnog bedrijfsspecifieke norm van kracht worden voor grondgebonden veehouderijen die behaald moet worden uiterlijk 2035. Voor niet-grondgebonden veehouderijen zetten wij in op toepassing van best beschikbare techniek. Voor deze ondernemers gaat een emissienorm per gerealiseerde dierplaats gelden, ook die norm moet in 2035 behaald worden. Zie verder 3.4.3 Stikstofaanpak voor een nadere toelichting op de stikstofaanpak.

De ervaring van een Utrechtse melkveehouder met de UMDL

"Op het gebied van voer- en andere managementmaatregelen, zoals lager ruw eiwit voeren, verbeteren mestkwaliteit, meer uren beweiding en meer kruidenrijk grasland, worden er stappen gezet, deze proberen we steeds meer te optimaliseren op mijn bedrijf. De Utrechtse Melkveehouders Boeren Beter (UMBB*) geeft me handvatten om kritisch te kijken naar de kentallen van mijn bedrijf. Het mooie van doelsturing is dat ik zelf bepaal waarmee ik aan de slag ga op mijn bedrijf", Gerrit de Jong, Utrechtse Melkveehouder.

* Het project UMBB is onderdeel van de UMDL.

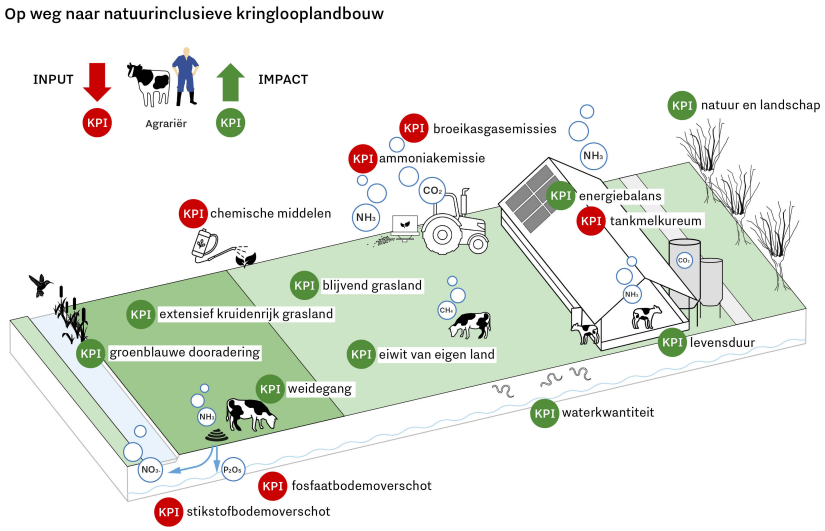
Ad b. Implementatie van het 'Ondernemersprogramma landbouw' en ondersteuning verdienmodellen

Het 'Ondernemersprogramma landbouw' bestaat uit ondersteuning gericht op met name individuele agrariërs. Dit aanbod kan door de ondernemers worden benut voor de (door)ontwikkeling van hun bedrijf met oog op de zowel de verduurzamingsdoelen als bedrijfseconomische aspecten. Dit programma bestaat uit de volgende onderdelen:

a. *Vraagbaak Landbouw:* agrariërs kunnen bij onze relatiebeheerders terecht met al hun vragen. Bijvoorbeeld over subsidies, stikstof, grondzaken en vergunningen. Het doel is om snel(ler) te komen tot beantwoording van vragen van agrariërs en signalen uit de sector op te halen en deze te delen binnen de provinciale organisatie;
b. *Plattelandscoaches:* De agrariër kan met een persoonlijke vraag of probleem terecht bij een van de plattelandscoaches;

c. *Duurzame Bedrijfsplannen:* wij ondernemers faciliteren bij het opstellen van duurzame bedrijfsplannen. Op deze manier kunnen zij een gedegen plan uitstippelen voor de ontwikkeling van hun bedrijf die passend is bij hun eigen wensen en de mogelijkheden en kansen ter plaatse.
d. *Kennisprogramma;*
e. *Investeringssubsidies.*

We ontwikkeling een **Kennisprogramma**, voor kennisoverdracht en kennisuitwisseling, voor zowel deelnemers aan de UMDL als daarbuiten. Om te beginnen hebben we een 'Routekaart melkveehouderij Natuurinclusieve Kringlooplandbouw' ontwikkeld, met een bijbehorende Landbouwmenukaart. Het doel is inzicht bieden in de maatregelen waarmee ondernemers hun prestaties op de KPI's kunnen verbeteren. Verder ontwikkelen we in 2025 een 'Meerjarig Kennisprogramma' gericht op zoveel mogelijk agrariërs.



Figuur 10. Afbeelding uit de 'Routekaart melkveehouderij Natuurinclusieve Kringlooplandbouw'

Investeringssubsidies: om bedrijfsontwikkeling te ondersteunen stellen we de komende jaren in ieder geval de volgende subsidies ter beschikking:

- *Subsidies voor voer- en management en techniek*: Met investeringssubsidies willen wij bijdragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering en verduurzaming. In aanvulling op enkele openstellingen in kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) die hiervoor kunnen worden benut, zijn extra middelen beschikbaar gesteld op basis van het 'Maatregelpakket Landbouw'. Deze subsidies zijn ondersteunend aan de Routekaart Natuurinclusieve kringlooplandbouw en gaan van eenvoudige managementmaatregelen tot hightech innovaties. Voorbeelden van te subsidiëren maatregelen zijn: koematrassen, machines voor verwerking van organisch materiaal (agricycling en/of slootmaaisel), precisietoediening van gewasbescherming, poststallen en investeringen in techniek voor stallen en mest.
- *Subsidie voor waterinfiltratiesystemen:* Waterinfiltratiesystemen zijn een effectieve manier om bodemdaling te verminderen en de melkveehouderij perspectief te bieden. Voor het stimuleren van dergelijke systemen hebben we het programma 'Klimaatslim Boeren op Veen' ontwikkeld. Waterschappen en collectieven organiseren binnen dit kader gebiedsprocessen waarbij waterbeheer en bodemdaling worden aangepakt. De provincie zet middelen in voor waterinfiltratiesystemen via de subsidieregeling 'Beperking Bodemdaling Utrechtse Veenweiden'.

Ondersteuning verdienmodellen

Binnen de mogelijkheden die de provincie heeft willen wij verdienmodellen ondersteunen. Het gaat hierbij zowel om bedrijfsoptimalisatie als verbreding van de verdienmodellen. Dat doen we onder meer door de volgende maatregelen:

- *Ondersteuning bij optimalisatie bedrijfsvoering:* Agrariërs produceren grotendeels voor de open markt en de productiewijze moet daarom voldoende concurrerend blijven. Voor veel agrarische ondernemers in Utrecht is het daarom ook belangrijke dat er blijvend geïnvesteerd wordt in bedrijfsoptimalisatie. Wij ondersteunen dit binnen onze mogelijkheden en binnen de kaders van milieu en landschap. Naast de hierboven genoemde investeringssubsidies zijn een goede grondstrategie en zaken als kavelruil hiervoor belangrijk.

- *Ecosysteemdiensten inclusief agrarisch natuurbeheer:* De extra middelen voor agrarisch natuurbeheer vanuit het Rijk bieden enorme kansen om de toepassing van groene en blauwe ecosysteemdiensten te vergroten. Wij zetten ons ervoor in om deze doelen vooral ook in Utrecht te realiseren. Hierbij hoort ook het gesprek over hoogte van de vergoedingen en de duur van de contracten. We gaan daarom - samen met de andere provincies - in gesprek met het Rijk over het vergroten van de structurele middelen voor het agrarisch natuurbeheer. De huidige budgetten zijn namelijk ontoereikend voor de opgaven waar we voor staan. Naast uitbreiding van het areaal gaat het daarbij ook om een betere vergoeding (tot 100%) en langer lopende contracten (12-18 jaar). Daarnaast hebben we als provincie nu al aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor blauwe en groene dooradering in het maatregelpakket 1.
- *Productie van duurzame energie*: Denk hierbij aan groene stroom (windmolens, zonnepanelen) en groen gas. Duurzame energiebronnen op een deel van het bedrijf kunnen dienen als aanvullend verdienmodel voor agrariërs en tegelijk een bijdrage leveren aan het halen van de klimaatopgave voor de sector. Zo zorgt de productie van groen gas via (mono)vergisting voor inkomsten, maar levert ook een bijdrage aan vermindering van de methaanuitstoot. Wel zijn er belangrijke aandachtspunten bij dit thema, zoals de huidige netwerkcongestie en het ruimtebeslag van zonnepanelen. Ook de benodigde schaal voor monomestvergisting en de investeringskosten vormen knelpunten voor implementatie. We zetten in op meervoudig ruimtegebruik en zien onder andere mogelijkheden voor zon op daken en functiecombinaties van zonnevelden met het verhogen van de grondwaterstanden en waterberging in de veenweidengebieden. Ook het verticaal plaatsen van zonnepanelen behoort in bepaalde situaties tot de mogelijkheden.
- *Ondersteuning bij verbreding en/of korte keten:* Veel agrariërs in Utrecht ontwikkelen verbredingsactiviteiten om extra inkomsten te genereren. Deze 'multifunctionele landbouw' is van groot maatschappelijk belang, omdat het vaak zorgt voor verbinding tussen boer en burger, een goed verdienmodel en een vitaal landelijk gebied. Deze kansen willen we verder uitbreiden door het faciliteren van multifunctionele boerenerven. Naast landbouw kunnen dan ook andere activiteiten, zoals recreatie, boerderijeducatie, zorg, verkoop van producten en energieproductie samenkomen op één locatie. Functiemenging is binnen dat kader dus goed mogelijk, mits goed afgestemd op de kernmerken van het gebied. Vooral in de kernrandzones zien we bijzondere kansen voor verbreding door middel van maatschappelijke diensten. Andere activiteiten op een agrarisch erf kunnen de bedrijfseconomische omstandigheden verbeteren. Bovendien dragen meer sociale en economische activiteiten in het landelijk gebied bij aan de vitaliteit van het landelijk gebied en de verbinding tussen boer en burger. Voor het bevorderen van bedrijfsverbreding of multifunctionele landbouw willen we een passend kader bieden. We verruimen de mogelijkheden om verschillende gelijkwaardige activiteiten te ontwikkelen op één erf en daarbij de omgevingskwaliteit te verbeteren. Een daarvoor passend kader wordt meegenomen bij de eerstvolgende wijziging van de Omgevingsvisie en -verordening. Beide worden in 2026 vastgesteld door Provinciale Staten.
- *Lokaal voedsel*: De provincie Utrecht stimuleert ook de vraag naar lokaal en duurzaam voedsel. Wij richten ons hierbij op voedselomgevingen/voedselaanbieders waar we als provincie direct of indirect invloed op kunnen uitoefenen. De focus ligt hierbij op bedrijfsrestaurants, horeca, culturele instellingen, zorg, sportomgevingen en scholen. Met kennisoverdracht, inspiratie en netwerkvorming zetten we in op het vergroten de beschikbaarheid en zichtbaarheid van lokaal en duurzaam voedsel in de provincie. Daarbij richten we ons op het verbeteren van de samenwerking tussen korte keten ondernemers en producentenorganisaties onderling.
- *Ondersteuning jonge boeren:* Wij hechten veel belang aan generatievernieuwing in de landbouw. Bij de overname van een bedrijf worden belangrijke keuzes gemaakt voor de toekomst en daarin speelt duurzaamheid een toenemende rol. De ondersteuning die de provincie kan geven aan jonge boeren is beperkt. Binnen de mogelijkheden zetten we wel op een aantal zaken in: in 2026 heeft de provincie besloten om bij de pachtuitgifte aan jonge boeren extra punten toe te kennen, zodat zij meer kans maken op pachtgrond. Ook heeft de provincie een subsidieregeling waardoor jonge boeren in staat worden gesteld kennis uit te wisselen, onder elkaar, en ook met experts en met de provincie. Vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kunnen jonge boeren een hoger subsidiepercentage ontvangen. Er is flankerend rijksbeleid voor bedrijfsovername en het nieuwe kabinet heeft aangegeven dit beleid uit te breiden.
- *Biologische landbouw*: De provincie Utrecht heeft als doel opgenomen in (onder meer) het UPLG om te komen tot een landbouwareaal van 15% in 2030 in biologisch gebruik. Met dit doel sluiten wij als Utrecht aan bij de landelijke doelstelling zoals deze is opgenomen in het 'Actieplan Groei van biologische productie en consumptie' van het Rijk. De groei van het areaal is sterk afhankelijk van de marktomstandigheden. Als Utrecht willen wij hieraan bijdragen binnen de rol die passend is als provincie. Binnen onze mogelijkheden proberen wij de biologische landbouw zoveel mogelijk te ontzien voor beperkingen vanuit het UPLG. Vanwege het grote belang dat wij hechten aan biologische landbouw krijgen bepaalde vormen van biologische landbouw een uitzondering voor de generieke en gebiedsspecifieke (stikstofreductiezones) stikstofmaatregelen in het UPLG en de Omgevingsverordening. Zie paragraaf 3.4.3 Stikstofaanpak voor meer informatie. Daarnaast hebben biologische agrariërs een voordeel bij de Utrechtse pachtvoorwaarden en verschillende GLB-subsi-

dies. De biologische grondgebonden landbouw (melkveehouderij) krijgt geen uitzondering op de generieke en specifieke stikstofmaatregelen. We onderzoeken in hoeverre een lichte correctie mogelijk is in de Kringloopwijzer voor biologische melkveehouderij en melkveebedrijven met veel weidegang. Daarnaast vragen wij bij de eventuele invoering van een landelijke afrekenbare stoffenbalans aandacht voor specifieke situatie van de biologische melkveehouderij. Ten slotte ondersteunen wij boeren die willen overstappen naar biologische landbouw met ons aanbod, zoals kennis, coaching en bedrijfsplannen.

Ad c. Bijdrage aan innovatie.

De landbouwsector gaat door met de toepassing van innovaties en dit kan bijdragen aan het halen van duurzaamheidsdoelen, klimaatadaptatie, dierenwelzijn en het verdienvermogen. Doorgaans gaat er een jarenlang proces vooraf aan het moment dat innovaties praktijkrijp zijn en breed toegepast kunnen worden. Utrecht wil innovatie stimuleren die bijdraagt aan deze doelen en aan een verdienmodel voor de agrarische ondernemer. Bij technische innovaties zijn effectiviteit en juridische houdbaarheid van groot belang. Een bijdrage aan meerdere doelen tegelijk heeft daarom sterk de voorkeur. Wij zetten ons concreet in voor de volgende innovatieve pilots:

- *Versnellingsaanpak Emissiearme Landbouw:* Dit is een samenwerkingsproject tussen de twaalf provincies, het ministerie van LVVN en de veehouderijsectoren. Het doel is om (technologische) oplossingen te ontwikkelen, te borgen en in de praktijk te brengen.
- *Fieldlab Groene Hart:* Samen met de provincies Noord- en Zuid-Holland ondersteunen wij dit Fieldlab financieel. Vanuit Utrecht worden zo'n 30 boeren in de eigen provincie ondersteund. De effectiviteit en praktische toepassing van voer- en managementmaatregelen en stalinnovaties wordt onderzocht. De bijdrage van de drie provincies sluit aan op de bijdrage van het Rijk aan dit Fieldlab, vanuit de subsidieregeling experimenteerlocaties (SREL).
- *Fieldlab Foodvalley*: Samen met het Rijk en de provincie Gelderland zijn wij voornemens dit Fieldlab financieel te steunen. Het is een 'lab' waar verschillende onderzoekslijnen voor kansen voor een ecologisch duurzaam gebied met een vitale agrarische sector in de praktijk worden opgepakt.
- *Onderzoek naar natuurinclusieve landbouw in overgangsgebieden (inclusief stikstofreductiezones):* Hiervoor is onder meer een pilot gestart in het gebied van de Langbroekerwetering, meer onderzoek is nodig.
- *Bodemdaling Veenweiden:* In kader van de aanpak van bodemdaling ondersteunen we het onderzoek van het Veenweiden Innovatiecentrum (VIC) en het Kennis Transfer Centrum (KTC) Zegveld.

Agricycling

Agricycling is een lokaal en circulair composteerinitiatief waarbij natuur- en bermmaaisel hergebruikt wordt. Door samenwerking tussen boeren, overheden en terreinbeherende organisaties kan lokale biomassa, zoals berm- en natuurgras, omgezet worden op het boerenerf in hoogwaardige compost. Dit levert winst op voor boer, burger en milieu. Het gezamenlijk en lokaal maken van gecertificeerde compost door boeren voor gebruik op hun landbouwbodem biedt financieel perspectief, draagt bij aan korte kringloopsluiting, bodemdiversiteit en betere waterberging door verhogen van het organisch stofgehalte van de bodem. In de provincie Utrecht wordt door de gemeenten als Stichtse Vecht, gebiedscoöperatie Stichtse Vecht, stichting Wij.land, boeren in Utrecht Oost, de waterschappen (zoals HDSR) en de provincie Utrecht uitgewerkt hoe Agricycling Utrecht opgericht kan worden en het composteren volgens de Agricyling methode kan starten.

Ad d. Inzetten van een grondstrategie die mede gericht is op een toekomstbestendige en duurzame landbouw

Grond is de motor voor bedrijfsontwikkeling en verduurzaming. Een agrariër heeft vaak meer aan behoud van grond, of aan extra grond, dan aan financiële compensatie voor grond die voor het bedrijf verloren gaat. Onder andere met de inzet van gronden uit de provinciale grondbank en via kavelruil - met name als onderdeel van de gebiedsprocessen – komen we hier zoveel mogelijk aan tegemoet. Zie verder 5.5.3 Grond als motor waar we de belangrijkste onderdelen van onze grondstrategie nader toe lichten.

Ad e. Legalisatie PAS melders en interimmers

PAS-melders zijn agrarische bedrijven en andere activiteiten die vanwege achteraf onjuist gebleken overheidsbeleid niet de juiste natuurvergunning hebben. Interimmers hebben eveneens geen dekkende vergunning voor hun activiteit doordat de implementatie van Europese regelgeving in landelijk beleid enige jaren heeft gekost en zij in die periode hun bedrijf zijn gestart of hebben uitgebreid. Voor beide categorieën van bedrijven geldt dat deze buiten hun eigen schuld niet beschikken over een passende vergunning. Voor deze bedrijven is het oplossen van hun probleem met de vergunningverlening essentieel voor de toekomst van hun bedrijf. Samen met het Rijk zetten wij daarom in op het vinden van een oplossing voor deze PAS-melders, interimmers en andere knelgevallen.

Ondanks dat het vinden van een oplossing de verantwoordelijkheid is van het Rijk, heeft de provincie zich ingezet voor een aantal generieke maatregelen die kunnen bijdragen aan deze oplossing, zoals:

- Het instellen van het veehouderijregister;
- Het vrijspelen van stikstofruimte in gebiedsprocessen;
- Versnelling van de vergunningverlening door bijvoorbeeld voortoetsen waar dat mogelijk is;
- Het waar mogelijk benutten van de mogelijkheden van in- en extern salderen en subsidieverlening;
- Het instellen van een Depositiebank met een beleidskader voor toedeling van stikstofruimte, waarin is bepaald hoe vrijkomende stikstofruimte kan worden benut voor legalisatie van PAS-melders, zodra kan worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

Naast deze generieke aanpak achten wij het nodig ook in te zetten op een individuele aanpak en proberen we in de gebiedsgerichte aanpak collectieve initiatieven te ondersteunen. Hierbij is het uitgangspunt van de individuele aanpak dat een Plan van Aanpak afgestemd moet worden op de situatie van de ondernemer, de locatie van de ondernemer en juridisch gezien goed onderbouwd moet kunnen worden. In individuele gesprekken met de PAS-melders worden dan oplossingsrichtingen verkend en daarna verder uitgewerkt. Voor een individuele aanpak zijn op dit moment de beschikbare mogelijkheden en middelen vanuit het Rijk onvoldoende.

Voor de oplossingsrichtingen blijft de provincie mede afhankelijk van de inzet en toepasbaarheid van Rijksinstrumenten. Met doelsturingsvergunningen zal Utrecht doen wat het kan; aanvullend beleid en instrumenten vanuit het Rijk worden daarnaast ook nodig geacht. De kaders voor staatssteun en de beperkte mogelijkheden voor vergunningverlening op dit moment zijn hierbij belangrijke aspecten. De beschikbare instrumenten zijn tot op heden veruit onvoldoende gebleken om de PAS-melders ook maar enig perspectief te bieden.

Wij hebben voor de legalisatie van PAS-melders financiële middelen van het Rijk ontvangen. Deze middelen kunnen we inzetten in de vorm van subsidies voor PAS-melders, waarvoor inmiddels vijf regelingen zijn uitgewerkt. Een verplaatsing- en beëindigingsregeling zijn dit voorjaar opengesteld geweest en zullen later opnieuw open worden gesteld. De andere drie regelingen, voor innovatie, omschakeling en extern salderen, stellen we open zodra deze kunnen leiden naar een legale situatie.

Daarnaast kan via gebiedsprocessen worden ingezet op collectieve ammoniakreductieplannen die aantonen dat de regio haar proportionele bijdrage aan het reductiedoel haalt. Hierdoor kan mogelijk voor de betreffende regio de additionaliteit worden onderbouwd, waardoor vergunningverlening, ook voor PAS-melders, weer van de grond komt. Of een dergelijke redenatie stand zal houden moet worden afgewacht, de Habitatrichtlijn verlangt immers een individuele beoordeling van het effect van emissies. De eerste prioriteit ligt dus bij de PAS-melders en andere situaties waarbij bedrijven niet over de juiste vergunning beschikken, de zogenoemde ‘Interimmers’ en de ‘PAS-meldingsvrije activiteiten’ vragen onze aandacht, ook met hen gaan we aan de slag.

Tot slot zijn sinds de uitspraken over intern salderen van de Raad van State (RvS) van 18 december 2024 nog veel meer bedrijven in een vergelijkbare situatie geraakt als de PAS-melders. Het betreft in dit geval een categorie bedrijven die gebruik hebben gemaakt van ‘intern salderen’ in de periode van begin 2020 tot eind 2025. Voor deze bedrijven geldt sinds de RvS uitspraak met terugwerkende kracht alsnog een vergunningplicht. Zij hebben tot eind 2030 de tijd om een dekkende vergunning te verkrijgen. Ook voor deze groep zal een plan worden gemaakt. Om al deze groepen perspectief te kunnen bieden op vergunningverlening is het verkrijgen van een aanpak gericht op het kunnen onderbouwen van de additionaliteit van groot belang.

In juni 2025 hebben wij in een brief aan PAS-melders aangegeven dat wij vanwege het ontbreken van een dekkend instrumentarium van het Rijk niet langer grote hoeveelheden capaciteit beschikbaar kunnen stellen voor een aanpak die de PAS-melders geen oplossing biedt. Als zich oplossingsmogelijkheden aandienen, zullen wij daar uiteraard op inzetten. Echter, het inzetten op niet werkende sporen achten wij niet langer verantwoord. Zonder een geborgde aanpak gericht op natuurherstel vanuit het Rijk zal op veel plekken vergunningverlening op zijn minst juridisch zeer kwetsbaar blijven. Wel verkennen wij hoe we met doelsturingsvergunningen wat kunnen betekenen voor PAS-melders.

Ad f. Dierenwelzijn en volksgezondheid

Het welzijn van de dieren op en rond het boerenbedrijf is een integraal onderdeel van een vitale landbouw. De provincie Utrecht streeft naar een landbouw zonder dierenleed, waarin de intrinsieke waarde en het natuurlijke gedrag van het dier zo veel mogelijk centraal staan in de bedrijfsvoering. Aandacht voor het welzijn van de dieren sluit aan bij een breed gevoelde prioriteit in de samenleving en bij de agrarische ondernemers zelf. Dat geldt ook voor de volksgezondheid, in verband met onder meer fijn stof, geur, dierziekten en zoönosen (dat is het overgaan van dierziekten op de mens).

Wat betreft dierenwelzijn sluiten we als provincie aan bij het advies van de Raad voor Dieraangelegenheden, het Convenant dierwaardige veehouderij en nationale regelgeving zoals de regels die gesteld worden

in de Algemene Maatregel van Bestuur dierwaardige veehouderij. De principes van dierwaardigheid zijn vastgesteld door de Raad voor Dieraangelegenheden en behelzen:

- Respect voor de intrinsieke waarde van het dier;
- Goede voeding;
- Goede omgeving;
- Goede gezondheid;
- Natuurlijk gedrag;
- Positieve staat van het dier ('A life worth living') dat resulteert uit het voldoen aan de voorgaande principes.

Als provincie hebben we geen wettelijke taak op het gebied van dierenwelzijn in de landbouw. Deze taak ligt voornamelijk bij het Rijk. Als provincie kunnen we niet handhavend optreden en moeten we dus terughoudend zijn om extra normen op te leggen. Er zijn echter wel manieren waarop we positieve ontwikkelingen ten aanzien van dierwaardige veehouderij kunnen ondersteunen en negatieve ontwikkelingen voorkomen. In gebiedsprocessen bijvoorbeeld kunnen we stimuleren dat dierenwelzijn als belangrijk onderwerp wordt meegenomen.

Vanuit verschillende doelstellingen vinden we het belangrijk om weidegang te stimuleren, ook vanuit oogpunt van dierenwelzijn. In kavelruilprocessen is het dan van belang om ook landbouwstructuur en verbeterde mogelijkheden voor meer weidegang serieus te onderzoeken. Ook is het belangrijk om gebiedsinrichtingen door de bril van dierenwelzijn te bekijken. Zo kunnen landschapselementen ook positieve impact hebben op vee, door schaduwwerking en daarmee tegengaan van hittestress, ook kunnen ze fungeren als dierenapotheek (waarbij dieren naar eigen keuze hun dieet kunnen aanvullen met mineraalrijk blad of met soorten die een geneeskrachtige werking hebben).

Vernatting van gebieden kan nadelige effecten hebben op dierenwelzijn en dierziektes. Daarom moeten ook maatregelen worden genomen om de nadelige effecten op te lossen, bijvoorbeeld wat betreft de keuze van rassen. Zulke zaken kunnen in gebiedsprocessen op tafel komen en worden besproken met de betrokken agrariërs.

Kennis en bewustzijn bij agrariërs over dierenwelzijn is een belangrijk aspect waar de provincie een rol in wil en kan spelen. Dierenwelzijn wordt integraal onderdeel van het kennisprogramma landbouw dat we als provincie ontwikkelen. Daarbij laten we boeren van elkaar leren in studiekringen en zoeken we samenwerking met kennisinstellingen. Zoals beschreven in 'Toekomst Landbouw en Voedsel provincie Utrecht 2050' (2025) stimuleren wij dierenwelzijn middels doelsturing en KPI-systematiek. Op die manier kan ook monitoring op dierenwelzijn plaatsvinden.

In situaties waarin keuzes moeten worden gemaakt over bedrijfsbeëindiging of vergunningverlening bij nieuwvestiging, uitbreiding, verplaatsing of omschakeling van agrarische bedrijven worden effecten daarvan op volksgezondheid en dierenwelzijn meegewogen. We zetten in op verbetering van de situatie. Hierbij zijn de afstanden tussen agrarische bedrijven enerzijds en woonlocaties en andere gevoelige objecten zoals zorginstellingen, kinderdagverblijven en scholen anderzijds van belang. Dit uiteraard in relatie tot de bedrijfs- en dierdichtheid van veehouderijen. In onze provinciale Omgevingsverordening wordt bij uitbreiding van het bouwperceel verbetering van dierenwelzijn als een van de voorwaarden gesteld. In de Omgevingsvisie en de uitwerking in diverse provinciale programma's wordt overigens uitgebreider ingegaan op het thema gezondheid.

Ad g. Zorgvuldig omgaan met landbouwgrond

De druk op de schaarse ruimte in de provincie Utrecht is groot (zie ook Omgevingsvisie, o.a. paragraaf over omvang opgaven). Binnen de agrarische sector heeft met name de grondgebonden landbouw in onze provincie hiermee te maken. Deze 'druk' wordt vooral ervaren als een agrariër moeilijk en/of alleen tegen hoge kosten extra grond kan verwerven. En dit is vaak de situatie. Ieder jaar wordt een paar procent van het landbouwareaal verhandeld tussen landbouwbedrijven. Dat is niet nieuw en op zichzelf ook noodzakelijk om de ontwikkeling van bedrijven mogelijk te maken. Het aandeel potentiële stoppers tot 2030 in Utrecht wordt ingeschat op 39% (circa 500 bedrijven) van het totaal (cijfers CBS uit 2020-2021). Dit zijn de bedrijfshoofden ouder dan 50 jaar zonder opvolger. Deze potentiële stoppers hebben in Utrecht 29% van het landbouwareaal in bezit.

De meeste landbouwgrond die 'op de markt komt' blijft landbouwgrond. Wel neemt het totale areaal landbouwgrond in de loop van de laatste decennia langzaam af, omdat grond een andere functie krijgt, onder meer door verstedelijking (woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur) en bepaalde typen natuur. De water-, klimaat- en natuurdoelen vragen om een ontwikkeling richting extensievere vormen van landbouw. De beschikbaarheid van voldoende grond is voor deze agrarische bedrijven met extensievere vormen van landbouw een belangrijke factor om hieraan een bijdrage te leveren. Door de behoefte

aan extra grond voor de landbouwtransitie en door de ontwikkeling van andere functies in het landelijk gebied neemt de druk op de landbouwgrond toe. Daarom willen we zorgvuldig omgaan met landbouwgrond.

In de wetgeving zijn bepalingen opgenomen om het landbouwbeleid goed mee te nemen bij functiewijzigingen. In de Omgevingswet is in algemene zin vastgelegd dat overheden bij functiewijzigingen moeten zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Vanuit dat oogpunt moet bij functiewijzingen een evenwichtige belangenafweging plaatsvinden, waarin ook het belang van voldoende landbouwgrond een plek krijgt.

Dit uitgangspunt uit de Omgevingswet is ook terug te vinden in ons provinciale beleid. We kiezen ervoor de schaarse ruimte efficiënt te benutten en functies slim te combineren. Structurerend principe 2 over het combineren van ruimte vragende opgaven gaat hier ook over. We hanteren bij het ruimte zoeken voor de opgaven ook het principe ‘inbreiding gaat voor uitbreiding’. In onze Omgevingsvisie hebben we verstedelijkingsprincipes en een voorkeursvolgorde voor zonne-energie opgenomen. Ook in onze regelgeving komt het uitgangspunt terug. Via een verstedelijkingsverbod in onze Omgevingsverordening staan we in het landelijk gebied geen verstedelijking toe, tenzij in deze verordening anders is bepaald.

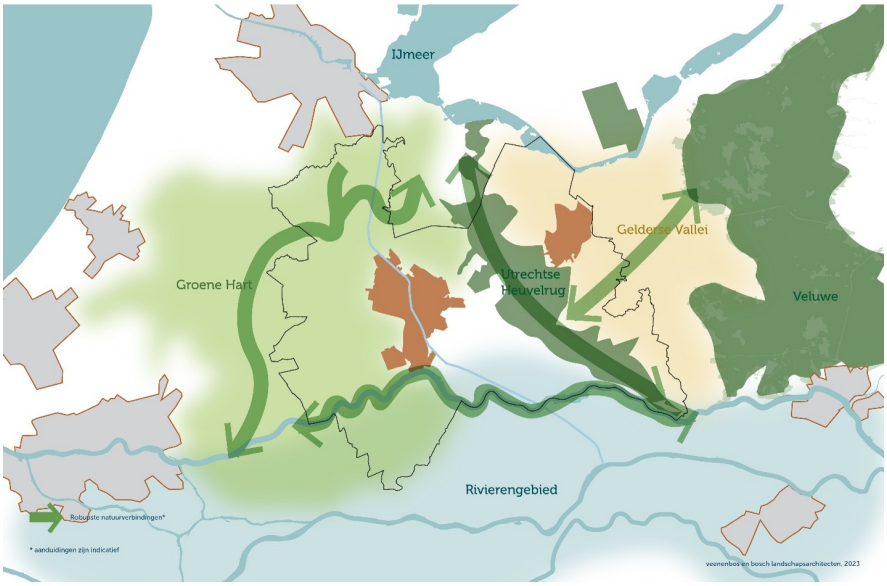
We zien dat deze afwegingen - die vaak impliciet worden gemaakt - duidelijker kunnen worden meegenomen in het afwegingsproces. Met andere woorden, we kunnen bewuster rekening houden met de landbouw in de toedeling van functies aan locaties. Juist de landbouwgronden die te beschouwen zijn als potentieel zeer geschikt voor voedselproductie (direct geschikt voor menselijke consumptie zoals bij fruitteelt en akkerbouw) kunnen we op deze manier waar mogelijk sparen. Dit gaat met name om de kleigronden en klei op veengronden, die vooral in het Kromme Rijngebied, delen van de Gelderse Vallei en delen van het Groene Hart voorkomen. Dit gaat om bestaande en kansrijke gronden voor fruitteelt en akkerbouw. Vaak zijn dit gronden die ook voor andere opgaven (zoals verstedelijking) interessant zijn. Dit principe zullen we ook opnemen in ons omgevingsbeleid door het mee te nemen in de wijziging van de Omgevingsvisie. Daarmee zal het landbouwbelang in deze gebieden zwaarder wegen in de afweging. Wat overigens niet betekent dat geen functiewijziging meer kan plaatsvinden wanneer andere zwaarwegende maatschappelijke opgaven, zoals verstedelijking of Regionale Energiestrategie-afspraken (voor 2030) aan de orde zijn.

De toenemende vraag naar landbouwgrond hopen we deels te kunnen opvangen door herverdeling van de grond van (gedeeltelijk) stoppende bedrijven. Wij ondersteunen agrarisch ondernemers die bedrijfsbeëindiging overwegen en gemeenten om erftransformaties te versnellen en te vereenvoudigen. Daarnaast kunnen ondernemers gebruik maken van Plattelandscoaches die de provincie beschikbaar stelt om hen te ondersteunen bij het maken van toekomstbestendige keuzes voor hun bedrijfs- en erfontwikkeling.

Hoofdstuk 4 Ontwikkelrichting per Utrechts landschap

4.1 Inleiding

Van de open veenweidengebieden, tot de bossen van de Heuvelrug en de forten van de Nieuwe Hollandse waterlinie: het Utrechtse landschap is bijzonder gevarieerd. Het kent vele gezichten en is ecologisch, economisch en maatschappelijk van grote waarde. In 3.2.1 Voortbouwen op landschappen en hoofdstructuren zijn de vijf landschappen al benoemd die we in dit UPLG onderscheiden. Deze landschappen staan niet op zichzelf, ze vormen onderdeel van grotere landschappelijke eenheden en structuren die de provinciegrenzen overschrijden (zie kaart 15 Landschappelijke positionering en ook kaart 2 Landschappenkaart in 3.2.1 Voortbouwen op landschappen en hoofdstructuren).



Kaart 15. Landschappelijke positionering

Menselijke ingrepen hebben door de eeuwen heen het landschap veranderd. De waarde van onze landschappen is mede gelegen in deze dynamiek. Een landschap staat nooit stil, maar is altijd in beweging en in ontwikkeling. Ook de maatregelen die ten grondslag liggen aan dit UPLG zullen soms tot gevolg hebben dat het landschap verandert. Het is belangrijk dat dit veranderingen zijn die de ecologische, economische en maatschappelijke waarden van het landschap versterken en die het bodem-, water- en natuursysteem herstellen en veerkrachtiger maken.

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de doelen voor het landelijk gebied (Hoofdstuk 2 De opgaven en doelen) die we vervolgens hebben uitgewerkt in een set van 17 structurerende principes als een inhoudelijke richtingaanwijzer (Hoofdstuk 3 Structurerende principes). Hiermee gaan we in dit hoofdstuk verder. De doelen uit hoofdstuk 2 en de structurerende principes uit hoofdstuk 3 vertalen we op het niveau van de vijf landschappen naar onderling samenhangende opgaven en maatregelen. Zodat deze zoveel mogelijk met elkaar worden gecombineerd en er synergie ontstaat. Dit brengt per landschap ook gebiedsspecifieke focus aan. Zie hiervoor figuur 2 in de Samenvatting. Daarnaast zijn er ook een aantal meer algemene structurerende principes die van toepassing zijn op de hele provincie, zoals de eerste drie structurerende principes die voortbouwen op landschappen en hoofdstructuren. Ook kan het zijn dat overige doelen of structurerende principes in het integrale gebiedsproces gelijktijdig meegenomen kunnen worden. De uitdaging is op systeem- en op gebiedsniveau de integrale afweging te maken en tot keuzes te komen.

De volgende paragrafen geven per landschap een toelichting met daarin steeds de volgende opbouw:
- Als eerste stap geven we een korte beschrijving van het landschap;
- Dan volgt een samenvatting van de concrete opgaven die in het betreffende landschap aan de orde zijn;
- Daarna een beschrijving van de ontwikkelrichting tot 2050 die wij per landschap voor ogen hebben;
- Daarna volgt een korte beschrijving van de structurerende principes die specifiek in het betreffende landschap van toepassing zijn;
- Tot slot geven we per landschap concrete maatregelen aan waar de UPLG-maatregelpakketten een belangrijk onderdeel van vormen

4.2 Groene Hart

4.2.1 Gebiedsbeschrijving

Het Landschap Groene Hart beslaat het hele westelijk deel van de provincie. Het bestaat voor een groot deel uit het karakteristieke Hollandse open polderlandschap, met smalle percelen en veel sloten en wateringen. Karakteristiek is ook de verkaveling met diepe opstrekkende kavels en lintbebouwing. Beide stammen nog uit de oorspronkelijke middeleeuwse cope-ontginning. Een groot deel van het veenweidegebied is daarom in de Cultuurhistorische Hoofdstructuur aangewezen als ‘agrarisch cultuurlandschap’.

Het watersysteem is peilgestuurd, met een uitgebreid stelsel van boezems voor de aan- en afvoer van water.

Naast landschappelijke waarden kent het gebied ook belangrijk historisch erfgoed. De Oude Hollandse Waterlinie loopt van noord naar zuid door het gebied en heeft met zijn inundatiegebieden gebruik gemaakt van het kenmerkende waterstelsel en de lage ligging. Aan de noord- en oostzijde ligt het UNESCO Werelderfgoed 'De Hollandse Waterlinies' bestaande uit de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. Ook het UNESCO Werelderfgoed Neder-Germaanse Limes bevindt zich in dit landschap. Langs de Vecht liggen veel landgoederen en buitenplaatsen met monumentale bebouwing en oude parkbossen.

De bodemsamenstelling in het gebied varieert, met zowel veen, als kleidek-op-veen, klei op veengebieden en moerige gronden. In delen is het veen ontgonnen voor turfwinning. Soms zijn daarbij plassen achtergebleven, zoals de Vinkeveense plassen. Ook moerasgebieden zijn kenmerkend voor dit landschap. Veel van deze plassen en natte gronden zijn door de eeuwen heen ontwaterd om landbouwgebied van te maken, met de melkveehouderij als grootste sector. De karakteristieke droogmakerijen rond Mijdrecht zijn daarvan een goed voorbeeld.

Ruimtelijke differentiatie in het veenweidegebied

Het veenweidegebied is zeer gedifferentieerd. Niet enkel de opgaven op het gebied van bodemdaling en CO_2-uitstoot uit de veenbodems spelen hier, maar ook de aanwezigheid van Natura 2000 gebieden leidt tot urgentie.

Zie hiervoor de CO_2-kaart (kaart 12 in 3.5.2 Uitstoot broeikasgassen uit veenweiden en bodemdaling), de bodemdalingskaart (kaart 13 in paragraaf 3.5.2) en de kaart Natura 2000-gebieden met overgangszones (kaart 7 in paragraaf 3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden). Door kaartlagen op elkaar te leggen, wordt zichtbaar welke gebieden een stapeling van opgaven hebben. De stapelkaart veenweiden (kaart 14 in paragraaf 3.5.2) laat dit zien. Op deze kaart zijn ook de gebieden zichtbaar waar de uitstoot wél hoog is, maar waar weinig bodemdaling optreedt of omgekeerd. Want zoals eerder benoemd is de relatie tussen bodemdaling en uitstoot broeikasgassen uit veenbodems beperkt. Deze kaarten zijn voor de Taskforce veenweiden belangrijke bouwstenen om tot nadere prioritering binnen de Utrechtse veenweiden te komen. Zie voor meer informatie 3.5.2 Uitstoot broeikasgassen uit veenweiden en bodemdaling

Het westelijk deel van Utrecht vormt - samen met de veenweiden van Zuid-Holland en Noord-Holland - het Groene Hart. Grote delen van het Utrechtse veenweidengebied zijn van internationaal belang voor weidevogels. Met zijn rust en stilte vormt het gebied een tegenhanger voor de drukke Randstad en daarmee een aantrekkelijk gebied voor de stedeling om te recreëren.

Kernkwaliteiten Groene Hart: 1. Openheid, 2. (Veen)weidekarakter (strokenverkaveling, lintbebouwing, etc.), 3. Landschappelijke diversiteit, 4. Rust en stilte

4.2.2 Opgaven

Het veenweidegebied in het Groene Hart kent een stapeling van opgaven. Niet overal spelen dezelfde opgaven of spelen de opgaven in dezelfde mate. We hebben te maken met een grote differentiatie in het veenweidegebied. Het gehele Groene Hart is vanwege de veelheid van opgaven door het Rijk aangewezen als NOVEX-gebied. Binnen het UPLG gaat het om de volgende opgaven:

Klimaat: verminderen broeikasgassen veenbodems en afremmen bodemdaling. Het Utrechtse veenweidegebied stoot CO_2 uit, voornamelijk omdat de bovenste laag ontwaterd wordt ten behoeve van de landbouwfunctie. Ook daalt de bodem op veel plekken tussen 2 en 10 mm per jaar. De zakkende veenbodem leidt zonder maatregelen tot hogere kosten voor onder meer het waterbeheer, de infrastructuur, rioleringen en gebouwen.

Klimaat: klimaatbestendig water- en bodemsysteem. Dit gaat om beter omgaan met te veel en te weinig water als gevolg van weersextremen. We hebben gebieden nodig waar piekbuien kunnen worden opgevangen zodat het watersysteem wordt ontlast in periodes van hevige regenval. De beschikbaarheid van schoon zoet water gaat op termijn in voorjaar en zomer afnemen. We moeten zoeken naar manieren om beter om te gaan met lange periodes van droogte en het gebruik hierop aanpassen.

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. De waterlichamen in de Oostelijke Vechtplassen en in Botshol blijven op het gebied van nutriënten achter. Veel waterlichamen in deze gebieden voldoen niet

aan de gestelde doelen voor stikstof en fosfaat (toestand 2025). De nutriënten zijn afkomstig van verschillende bronnen zoals uit- of afspoeling vanuit landbouwgronden, kwel of lozingen vanuit een RWZI. Wat betreft de biologische toestand is in het gehele veenweidegebied de situatie minder gunstig. Bij allewaterlichamen wordt een matige, ontoereikende, of zelfs slechte biologische kwaliteit vastgesteld. Dit komt vooral door het niet behalen van de doelen voor waterplanten en vis. De aanwezigheid van de rivierkreeft is mogelijke mede oorzaak voor de slechte biologische toestand. De deelmaatlatten voor macrofauna en fytoplankton scoren beter. In circa de helft van de waterlichamen wordt een goede toestand bereikt voor deze maatlatten. Ook voor de chemie (onder meer metalen, PAK's en gewasbeschermingsmiddelen) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen (toestand 2025). Zie voor meer informatie de kaartjes met toelichtende teksten in bijlage III over de KRW. Omdat een aantal stoffen alom aanwezig is, maar inmiddels verboden en moeilijk te verwijderen, gelden hiervoor uitzonderingsclausules.

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Voor de grondwaterkwaliteit geldt dat in het grondwaterlichaam Deklaag Rijn-West, waar het Groene Hart grotendeels binnen valt, niet aan de fosfaatnorm wordt voldaan. In meer dan 20% van de meetpunten wordt een overschrijding van de norm gemeten. Daarnaast geldt voor het veenweidengebied dat de gewasbeschermingsmiddelen en metalen op diverse locaties in dit gebied de toegestane normen overschrijden..

Natuur: herstel Natura 2000-gebieden. In het Groene hart liggen zes van de negen Utrechtse stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Van noord naar zuid zijn dit: de Oostelijke Vechtplassen, Botshol, Schraallanden de Meije (onderdeel van het Utrechtse deel van de Nieuwkoopse Plassen), de Zouweboezem, Uiterwaarden Lek en Lingegebied en Diefdijk-Zuid. Hier liggen belangrijke opgaven voor herstel van de kwetsbare soorten en habitats met name door: reductie van ammoniakemissies, hydrologisch systeemherstel en versterken van de ecologische verbindingen. De overbelasting van de meest stikstofgevoelige habitattypen in deze gebieden is dusdanig hoog dat we met alleen de generieke aanpak en het instellen van een stikstofzone niet tot onder de KDW komen. Rondom deze gebieden zullen dan ook aanvullende maatregelen worden genomen om de stalemissies te reduceren. Ook de benodigde aanpassingen voor herstel naar een natuurlijk hydrologisch systeem kunnen gevolgen hebben voor de omgeving.

Natuur: realiseren natuurarealen VHR. De meeste natuurhectares vanuit de VHR-doelstellingen zijn nodig voor weidevogelgraslanden (ruim 500 hectare in 2030) en landen dus in het veenweidengebied. Dat geldt ook voor de meeste hectares agrarische natuur die nodig zijn voor weidevogelgraslanden (ruim 8.000 hectare in 2030). Voor de realisatie van natte en droge bostypen bestaan kansen aan de westzijde van de stad Utrecht. Voor moerasbos liggen de kansen ten zuiden van Vinkeveen.

Natuur: realiseren Natuurnetwerk Nederland. Van de provinciale restopgave Natuurnetwerk Nederland ligt een deel in het Veenweidengebied. In of rondom de Natura 2000-gebieden Oostelijke Vechtplassen, Uiterwaarden Lek en Lingegebieden Diefdijk-Zuid liggen 'essentiële percelen natuur' die zeker NNN moeten worden (zie kaart 10 in paragraaf 3.4.5 Essentiële percelen natuur).

Natuur: versterken groenblauwe dooradering. In het veenweidengebied gaat het vooral om bloemrijke graslanden, ecologisch beheerde sloten, natuurvriendelijke oevers en natuurvriendelijk beheerde dijken en regionale keringen.

Landbouw: De agrarische sector is van groot belang voor onze provincie. Zowel vanwege haar rol als voedselproducent, maar ook als beheerder van het agrarische cultuurlandschap. De landbouwsector speelt derhalve een sleutelrol bij het behalen halen van veel UPLG-doelen. Deze (natuurinclusievere) rol kan zij alleen vervullen als ook perspectief en zekerheid bestaan voor de lange termijn. Dat wil zeggen: een duurzame bedrijfsvoering met voldoende verdienvermogen. Met de grote opgaven die we in het veenweidengebied hebben, is dit een flinke uitdaging.

4.2.3 Ontwikkelrichting 2050

In 2050 is het Groene Hart nog steeds een wijds open landschap waar 'Hollandse" landschapskenmerken zoals groene grazige weiden, bloemrijke graslanden, natuurvriendelijke oevers, knotwilgen en melkvee grazend onder lage luchten kwaliteiten zijn die we anno 2025 als provincie Utrecht zo graag wilden behouden. Het gebied wordt gekenmerkt door diverse natuur en een duurzame landbouw met een gezonde verdiencapaciteit die als drager fungeert voor deze kwaliteiten. Er is een klimaatrobuust water- en bodemsysteem. De polders zijn weerbaarder tegen wateroverlast situaties en periodes van droogte.

In elke polder is er voldoende ruimte voor water om extreme neerslagpieken op te kunnen vangen. Lokaal kan bij extreme neerslag tijdelijk water op maaiveld verwacht worden, hiermee wordt in ruimtelijke ontwikkelingen en landgebruik rekening gehouden. Langs het Amsterdam-Rijnkanaal (en Noordzeekanaal) zijn mogelijk noodoverloop gebieden ingericht voor gevallen dat het hoofdwatersysteem onvoldoende het water richting IJmuiden kan afvoeren.

Het veenweidelandschap wordt gekenmerkt door hogere grondwaterstanden. Dit was nodig om zowel de bodemdaling tegen te gaan als de CO_2-uitstoot uit de veenbodems te verminderen. Peilverhogingen en de inzet van waterinfiltratiesystemen hebben het mogelijk gemaakt dat grondwaterstanden konden worden verhoogd. Incidenteel is er sprake van een zoetwatertekort, maar dit is geen reden geweest om de veenweidegebieden niet te vernatten. Het resultaat is dat de uitstoot van broeikasgassen uit de veenbodems sterk is verminderd en de bodemdaling sterk is afgeremd.

Functies hebben zich geleidelijk aangepast op basis van het soort veen en de hoogteligging binnen de peilvakken. Zo worden de hoger gelegen delen vooral benut voor wonen en veehouderij, percelen met een gemiddelde hoogte gebruikt voor weidevogellandschap met extensievere veeteelt en zijn de laagste delen omgevormd tot veenmosnatuur, moerasnatuur, plasdrasgebieden voor weidevogels of natte vormen van landbouw.

Ook bij de hogere peilen blijft de melkveehouderij een belangrijke drager van het gebied. Deze veehouderij is wel gebaseerd op een meer extensief en natuurinclusief bedrijfsmodel. Hiervoor ontvangt de boer voldoende financiële compensatie en zijn voldoende alternatieve verdienmodellen voorhanden gebleken. Op sommige locaties was de mate van noodzakelijke vernatting zo groot dat de agrarische sector hier is gaan werken met natte teelten, of het gebied is omgezet in natte natuurtypen.

Daar waar het proces van bodemdaling en de nattere omstandigheden dit gebied ongeschikt maakten voor de landbouw zijn laagveenmoerassen ontstaan. Op deze plekken heeft zich een stabiel ecosysteem kunnen ontwikkelen met lokaal herstel van het veenlandschap. Dankzij veenvorming is hier niet alleen unieke natuur ontstaan, maar kunnen deze gebieden ook fungeren als natuurlijke klimaatbuffer. Voor de recreanten uit de omliggende stedelijke gebieden zijn deze natuurgebieden ook oases van rust en ruimte waar ze vogels als de roerdomp en de baardman kunnen aantreffen.

In de lagergelegen en natte delen zijn op sommige plaatsen de boeren aan de slag gegaan met alternatieve teelten. Ook omdat het opzetten van de grondwaterstanden naar -0.30/-0.20m onder maaiveld beperkingen gaf voor de veehouderij. Gewassen als cranberries, lisdodde, of azolla vinden hier opgang als duurzaam verdienmodel. Door innovatie en inzet op gebruik van biobased materialen ten behoeve van een circulaire samenleving hebben deze markten zich verder ontwikkeld.

De boer is naast producent van voedsel ook landschapsbeheerder en haalt een deel van zijn inkomsten uit ecosysteemdiensten. Het daarvoor benodigde instrumentarium is daartoe uitgebreid en gaat uit van langjarige beheercontracten, zodat de bestaanszekerheid van de bedrijfsvoering gegarandeerd is. Een groot deel van het veenweidegebied is ingericht en wordt beheerd als weidevogelgebied. Dit gaat weer goed samen met de openheid van het landschap, hogere waterstanden, natuurvriendelijke oevers en een lagere veedichtheid, die ook weer passen bij de klimaatdoelen.

Door de toepassing van een Goede Landbouwpraktijk is de kwaliteit van het oppervlaktewater in de veenweiden in de loop der jaren sterk verbeterd In de polders is meer ruimte beschikbaar om neerslagpieken op te vangen. Het meer vasthouden van water heeft ook tot gevolg minder aanvoer van gebiedsvreemd water nodig is. Landbouw, onttrekkingen en peilbeheer zijn geen drukfactor meer voor het natuurlijke watersysteem. De diepe droogmakerijen zijn weer onderdeel van een toekomstbestendig en robuust watersysteem, zowel lokaal als (boven)regionaal.

Het natuurherstel van de Natura 2000-gebieden Botshol, de Nieuwkoopse Plassen en de Oostelijke Vechtplassen heeft in de veenweiden geleid tot nattere overgangsgebieden rondom deze natuurgebieden en ook tot uitbreiding en versterking van de ecologische verbindingen in het noordwestelijk deel van het Utrechtse Groene Hart, de zogenoemde ‘natte as’. De riviernatuur langs het Lingegebied en Diefdijk Zuid, de Lek en de Zouweboezem is door natuurherstel verbeterd en vormt zo een robuuste ecologische eenheid.

Groenblauwe dooradering betekent in grote delen van de veenweiden vooral blauwe dooradering, met de otter als één van de indicatorsoorten. Langs waterlopen als de Vecht, Hollandsche IJssel, Oude Rijn en de Diefdijk zijn de kansen benut voor groenblauwe dooradering. Het ontwikkelen van flauwere oevers en bredere, onbemeste, ecologisch beheerde perceelsranden en slootkanten heeft geleid tot schone sloten met veel biodiversiteit.

De weidevogeldoelstelling liet zich in de veenweiden moeilijk combineren met meer bos en bomen. Wel is meer (nat) bos en bomen gerealiseerd in de ‘natte as’ en in uitloopgebieden voor de steden en dorpen (ten westen van de stad Utrecht, rond de Hollandse IJssel, en het Noorderpark), rondom bebouwingslinten en op plekken waar historisch gezien bos en bomen aanwezig waren.

Via deze uitloopgebieden wandelen en fietsen de bewoners zo het veenweidegebied in, waar ze met hun bestedingen ook bijdragen aan nieuwe/extra inkomsten voor de landbouw. Dat gebeurt op grote schaal,

want het veenweidegebied is nog steeds herkenbaar als prachtig Nederlands cultuurlandschap waar het aangenaam verpozen is voor de rustzoekende en natuurminnende recreant.

4.2.4 Structurerende principes

Onze focus ligt op herstel van de zes Natura 2000-gebieden en aanpassingen in het water- en bodemsysteem, gericht op het verminderen van de broeikasgassen uit veenbodems, het remmen van de bodemdaling, het verbeteren van de waterkwaliteit en het beter omgaan met te veel en te weinig water als gevolg van weersextremen. Ook willen wij de weidevogelkerngebieden uitbreiden en versterken. Daarbij willen wij toekomstperspectief blijven bieden aan de agrarische bedrijven (meestal melkveebedrijven) die zich onder andere met maximale inzet van AN(L)B-middelen aanpassen aan een situatie met hogere waterstanden.

Wat betreft de hogere waterstanden geven we prioriteit aan de gebieden waar draagvlak aanwezig is, waar het reductiepotentieel in technische zin het grootst is en waar de meeste meekoppelkansen liggen. Vooral de combinatie met het versterken en uitbreiden van weidevogelgebieden is hier kansrijk. Dat geldt ook voor het versterken van de groenblauwe dooradering. Vanuit deze focus zijn met name de volgende structurerende principes specifiek van belang voor het Groene Hart:

- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen;
- SP-5: Ruimte voor water;
- SP-6: Grondwatersysteem in balans;
- SP-9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden;
- SP-10: Overgangsgebieden rondom Natura 2000-gebieden;
- SP-12: Gebiedsgerichte reductie van stikstofemissie en depositie;
- SP-13: Realisatie NNN in combinatie met indicatieve VHR- en bosarealen (weidevogels);
- SP-15: Versterken biodiversiteit in het agrarisch gebied (weidevogels en GBDA);
- SP-16: Verminderen emissies broeikasgassen uit veenbodems en afremmen bodemdaling;
- SP-17: Perspectief voor de landbouw.

4.2.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we de eerste jaren oppakken dankzij de middelen die beschikbaar zijn voor de UPLG-maatregelpakketten. In het veenweidengebied Groene Hart kan gebruik worden gemaakt van verschillende UPLG-maatregelpakketten, te weten:

- Maatregelpakket 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten);
- Maatregelpakket 2 (veenweiden);
- Maatregelpakket 3 (landbouw);
- Maatregelpakket 4 (overgangsgebieden Natura 2000-gebieden).

In totaal is daarmee specifiek voor het westelijke veenweidengebied ruim €100,- miljoen beschikbaar. Vanuit het Programma Natuur fase 2 komt hier aanvullend voor maatregelpakket 4 nog circa €20 miljoen bij. Dit maakt dat we voor de eerstkomende jaren in totaal ca €120 miljoen beschikbaar hebben aan rijksmiddelen voor maatregelen in de veenweidegebieden in het westelijk deel van onze provincie, zie de tabel hieronder.

Maatregelpakket	**Maatregelen**
1. Groenblauwe Linten, scheggen en boerensloten	In dit UPLG-maatregelpakket is een viertal gebieden opgenomen dat aansluit bij de groene scheggen en linten in de provincie Utrecht. Dit zijn de vier voorbeeldgebieden uit het programma 'Groen Groeit Mee'. Twee daarvan liggen in het veenweidegebied Groene Hart, namelijk Hollandsche IJssel en Noorderpark. Daarvoor gelden de volgende maatregelen als onderdeel van maatregelpakket 1: - Hollandsche IJssel: verlegging van de waterkering in combinatie met ontwikkeling van natuur en bos. Hier worden natuurvriendelijke oevers en ecologische verbindingen voor onder andere de otter aangelegd. - Noorderpark: verbetering van de ecologische en recreatieve verbinding Zuilen – Maarsseveense Plassen – Gagelgebied door middel van agrarisch natuurbeheer, groenblauwe dooradering en nieuw bos. Daarnaast is voor het veenweidengebied vanuit maatregelpakket 1 nog de volgende maatregel opgenomen: - Groenblauwe dooradering versterken, onder meer door botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen (met behulp van ANLb).

2. Veenweiden	- Verhogen grondwaterstanden via aanleg waterinfiltratiesystemen. - Ontwikkelen weidevogelgebieden (zowel agrarische natuur als weidevogelreservaten) in het kader van de VHR-doelen, waarbij af- en herwaardering van gronden het vliegwiel vormt. De regeling hiervoor is in ontwikkeling. - Aanleg natuurvriendelijke oevers voor versterking groenblauwe dooradering en verbetering van de waterkwaliteit conform de KRW. - Op gang brengen gebiedsprocessen. Hiervoor is procesgeld beschikbaar. - Verdere ontwikkeling kennis en innovatie in verband met de vele praktijkgerichte vragen die hier in het veenweidegebied nog bestaan.
3. Landbouw	- Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw. - Fieldlab Groene Hart: verdere ontwikkeling van voer- en managementmaatregelen gericht op het verminderen van de ammoniakemissies en de emissies van broeikasgassen. Hierbij besteden we veel aandacht aan het meten en monitoren bij koplopers in de praktijk om goed inzicht te krijgen in hoe de maatregelen bijdragen aan de UPLG-opgaven.
4. Natura 2000-gebieden met overgangszones	- Uitvoeren van maatregelen in de overgangszones rondom de Natura 2000-gebieden zoals aangegeven in de verschillende natuurdoelanalyses en de bijbehorende adviezen van de Ecologische Autoriteit. Dit in goede samenwerking met de gebieden via een gebiedsgerichte aanpak.

Tabel 5: maatregelen specifiek voor het landschap Veenweiden waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld vanuit UPLG-maatregelpakketten en Programma natuur-fase 2.

Extra ruimte voor water:We hebben extra waterberging nodig in verband met extreme neerslagsituaties. Dit vraagstuk komt vanuit het hoofdwatersysteem, waar noodoverloopgebieden en piekbergingen nodig zijn. Dat speelt in het noordwestelijk deel van het veenweidengebied (Amsterdam-Rijnkanaal). Het vraagstuk komt ook vanuit het regionale watersysteem en samen met de waterbeheerders werken we hier al aan. Deze samenwerking zetten we voort. Zie voor verdere toelichting 3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem.

4.3 Eemland

4.3.1 Gebiedsbeschrijving

Landschap Eemland is een laaggelegen, deels buitendijks gebied met voornamelijk kleidek-op-veen in het noordoosten van de provincie Utrecht. Het gebied ligt ten noorden van Amersfoort ingesloten tussen de hoger gelegen zandgronden van de Utrechtse Heuvelrug, de Veluwe en het Eemmeer. Typerend voor het landschap zijn rust, vergezichten en extreem open (veen)weiden. Deze karakteristieken maken Eemland tot één van de beste weidevogelgebieden van Nederland met relatief hoge dichtheden grutto's. Ook zijn in het gebied relatief veel kieviten, tureluurs en scholeksters te vinden. Dit is mede te danken aan de grote deelname van boeren aan agrarisch natuurbeheer. Een groot deel van Eemland is dan ook weidevogelkerngebied.

Het gebied is waterrijk, met veel sloten en een typerende slagenverkaveling. Het gebied watert af op de Eem. De Eem met zijn dijken snijdt als een wig door dit lege land en stroomt uit op het Eemmeer. Het Eemmeer is onderdeel van het (niet stikstofgevoelige) Natura 2000-gebied Eemmeer en Gooimeer Zuidoever. Meerdere diepe plassen of ‘wielen’ getuigen van vroegere dijkdoorbraken door de voormalige Zuiderzee.

De Eem is samen met haar oevers, uiterwaarden en dijken, onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland en is een waterlichaam dat valt onder de Kaderrichtlijn Water. Langs de Eem liggen enkele zoekgebieden voor het Natuurnetwerk Nederland. De grondgebonden melkveehouderij is de belangrijkste landbouwsector. De Eemvallei is binnen onze provincie één van de gebieden met het grootste aantal melkkoeien, het grootste oppervlak cultuurgrond en de hoogste productie per hectare.

De aanwezigheid van de Eem en de lage ligging maakten het gebied in de 18e eeuw geschikt om te worden opgenomen in de Grebbelinie. Verschillende bunkers, liniewallen, forten, schansen en inundatiedijken herinneren nog aan de oude defensiefunctie van deze waterlinie. De woonkernen liggen grotendeels aan de randen van het gebied. De weidsheid en leegheid van Eemland vormt een sterk contrast met de bebouwde gebieden, dichte en halfopen landschappen eromheen. Vanuit de stad en de dorpen is het Eemland en de Eem zelf een geliefde bestemming voor een fietstocht.

Kernkwaliteiten Eemland:

1. Extreme openheid, 2. Slagenverkaveling, 3. Veenweidekarakter, 4. Historie van de Zuiderzee, 5. De hierin gelegen Grebbelinie en 6. Overgangsgebieden (bij Eemnes, Soest en Amersfoort)

4.3.2 Opgaven

Klimaat: vermindering van CO_2-uitstoot uit (kleidek-op-) veenbodems. Nieuw inzicht is dat er slechts een zeer beperkte relatie blijkt te zijn tussen bodemdaling en CO_2-uitstoot. Uit metingen blijkt dat niet alleen de dikke veenpakketten, maar ook de kleidek-op-veenbodems een behoorlijke uitstoot van broeikasgassen uit de bodems hebben (zie ook 3.5.2 Uitstoot broeikasgassen uit veenweiden en bodemdaling). Een groot deel van de gronden in Eemland zijn kleidek op veen. Op de kaart met CO_2-uitstoot en bodemdaling zien we dat Eemland weliswaar geen grote bodemdaling kent, maar wel een grote CO_2-uitstoot heeft. Deze kleidek-op-veengronden worden daarom meegenomen in de provinciale veenweideopgave, maar wel in een aangepast tempo omdat het in deze gebieden een relatief nieuw onderwerp is en alle betrokkenen hier op een goede manier in moeten worden meegenomen.

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. Voor de oppervlaktewaterlichamen is in Eemland de biologie grotendeels op orde, met uitzondering van één waterlichaam, waar waterplanten niet op orde zijn. Het gaat om de toestand in 2025. Fosfor voldoet nergens (matig of ontoereikend) en stikstof voldoet niet in 3 van de 4 waterlichamen (matig). Ook voor de chemie (onder meer metalen) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen. Omdat een aantal stoffen alom aanwezig zijn en moeilijk te verwijderen, gelden uitzonderingsclausules voor deze stoffen. Daarnaast is het belangrijk te voorkomen dat vervuiling wordt afgewenteld op de Randmeren-Zuid, waardoor de waterkwaliteit, in met name het Eemmeer, kan verslechteren.

Water: verbeteren kwaliteit en kwantiteit grondwater. Wat de grondwaterkwaliteit betreft zijn er vvoor Eemland niet heel veel meetlocaties. Dat wil niet zeggen dat het op elke plek op orde is, maar volgens de methodiek van de KRW mag 20% van de filters een overschrijding hebben. Voor grondwaterkwantiteit moet worden onderzocht of aanvullende maatregelen nodig zijn om de dalende grondwaterstanden tegen te gaan.

Natuur: Op het gebied van natuur zijn behoud, uitbreiding en verbetering van het weidevogelleefgebied en versterking van de groenblauwe dooradering (natuurvriendelijke oevers, levendige boerensloten en kruidenrijke graslanden) de leidende opgaven in het Eemland. Hiermee geven we invulling aan de opgaven voor het realiseren van de natuurarealen VHR, het NNN en de doelen op het gebied van groenblauwe dooradering.

Landbouw: De agrarische sector is van groot belang voor onze provincie. Zowel vanwege haar rol als voedselproducent, maar ook als beheerder van het agrarische cultuurlandschap. De landbouwsector speelt een sleutelrol bij het behalen halen van veel UPLG-doelen. Deze rol kan zij alleen vervullen als ook perspectief en zekerheid wordt geboden voor de lange termijn. Dat wil zeggen: een duurzame bedrijfsvoering met voldoende verdienvermogen. Ook voor Eemland is dit een flinke uitdaging hoewel hier met de grote deelname aan agrarisch natuurbeheer in het gebied al een goede basis ligt.

Naast de UPLG-opgaven kent Eemland ook ruimtelijke claims vanuit andere opgaven en programma's. Eemland is onderdeel van het gemeentelijk samenwerkingsverband Regio Amersfoort en onderdeel van het NOVEX-gebied Utrecht-Amersfoort. Hier spelen ruimtelijke opgaven vanuit verstedelijking, recreatie en de energietransitie.

4.3.3 Ontwikkelrichting 2050

Als lange termijn-ontwikkelrichting zien we voor Eemland een aantal belangrijke ontwikkelrichtingen die aansluiten bij het Handelingsperspectief Buitengebied (2024) van het gemeentelijke samenwerkingsverband Regio Amersfoort. In het weidse en open landschap van de Eempolder treffen we een financieel gezonde, natuurinclusieve landbouw aan die een optimaal leefgebied voor weidevogels heeft behouden, versterkt en uitgebreid. Het landschap wordt getekend door levendige sloten en kruidenrijke oevers en graslanden.

In goed overleg met het waterschap en de grondeigenaren zijn maatregelen genomen om de broeikasgasemissies uit de bodem te verminderen. Door het verhogen van de grondwaterstanden blijven de percelen langer vochtig waardoor de CO_2-uitstoot uit de bodem verminderd is. Ook voor de weidevogels hebben deze vernattingsmaatregelen gunstig uitgepakt.

De natuurlijke opbouw van Eemland en het bijbehorende watersysteem vormen de basis voor het ruimtegebruik en de ruimtelijke ontwikkeling. De uitbreiding van de waterwinning bij Eemdijk is duurzaam ingepast. Het gebied is weerbaar tegen wateroverlastsituaties en periodes van droogte. De landbouw is gezond en wordt gekenmerkt door bedrijven van voldoende schaalgrootte en een goede verdiencapaciteit. De bedrijven richten zich allemaal in meer of mindere mate op het verlenen van ecosysteemdiensten en vormen van agrarisch natuurbeheer.

Het gebied fungeert nog steeds als recreatief uitloopgebied voor Amersfoort en de omliggende gemeenten. De recreanten weten namelijk de openheid van het landschap (de lange leegte) en de natuurlijke kwaliteiten goed te waarderen. Eemland is ook onderdeel van hun 'leefgebied', waar zij genieten van de vogels, de levendige sloten met kruidenrijke oevers en de prachtige graslanden en vergezichten.

De agrarische sector speelt daar weer op in door vormen van verbrede landbouw. Ook worden andere recreatieve activiteiten ontplooid. Dat verbetert de verdiencapaciteit van de sector, maar creëert ook toegevoegde waarde voor de recreanten. Dat is ook het geval voor het aanwezige erfgoed. Meer specifiek voor de Grebbenlinie, die de geschiedenis van de Tweede Wereldoorlog vertelt. Maar ook voor Bunschoten Spakenburg waar het verhaal van de Zuiderzee en de visserij bijdraagt aan het behoud van het unieke karakter van de streek en de mensen.

4.3.4 Structurerende principes

Onze focus ligt in Eemland op de verdere versterking en uitbreiding van de weidevogelgebieden en groenblauwe dooradering. Dit in combinatie met aanpassingen in het water- en bodemsysteem, gericht op het verminderen van de broeikasgasemissies uit de kleidek-op-veenbodems, het verbeteren van de waterkwaliteit en het beter omgaan met te veel en te weinig water in verband met de grotere weersextremen. Daarbij willen wij toekomstperspectief blijven bieden aan de agrarische bedrijven (meestal melkveebedrijven) die zich onder andere met maximale inzet van ANLb-middelen aanpassen aan een situatie met hogere waterstanden. Met name de aanpak van de broeikasgassen uit veenbodems vraagt hier om een zorgvuldig proces omdat dit onderwerp in dit gebied voor de meeste betrokkenen nieuw is.

Vanuit deze focus zijn met name de volgende structurerende principes van belang voor Eemland:
- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen
- SP-5: Ruimte voor water
- SP-11: Generieke normering stikstof
- SP-13: Realisatie NNN in combinatie met indicatieve VHR- en bosarealen (weidevogels)
- SP-15: Versterken biodiversiteit in het agrarisch gebied (weidevogels en GBDA)
- SP-16: Verminderen emissies broeikasgassen uit veenbodems
- SP-17: Perspectief voor de landbouw

4.3.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we de eerste jaren oppakken dankzij middelen die beschikbaar zijn voor de UPLG-maatregelpakketten. Eemland kan gebruik maken van verschillende UPLG-maatregelpakketten, te weten:
- Maatregelpakket 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten)
- Maatregelpakket 2 (veenweiden)
- Maatregelpakket 3 (landbouw)

In totaal is speciaal voor Eemland ruim €12 miljoen beschikbaar (vanuit MP-1). Ook voor andere maatregelen (MP-2 en MP-3) zijn budgetten beschikbaar. Deze worden echter gedeeld met andere deelgebieden en zijn niet specifiek voor Eemland.

Maatregelpakket	**Maatregel**
1. Groenblauwe Linten, Scheggen en boerensloten	In dit UPLG-maatregelpakket is een viertal gebieden opgenomen dat aansluit bij de groene scheggen en linten in de provincie Utrecht. Dit zijn vier voorbeeldgebieden uit het programma 'Groen Groei Mee' en één daarvan ligt in Eemland, namelijk de Zuidelijke Eemvallei met daarbij de volgende maatregelen als onderdeel van maatregelpakket 1:Groenblauwe dooradering versterken (onder andere via ANLb): - Botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen; - Groenblauwe verbinding langs de Eem en langs de Malewetering; - Natuurvriendelijke oeverconstructie langs de Praamgracht;

	- Maatregelen voor de otter. <u>Lokale kleinere maatregelen:</u> - Ecologische verbinding Coelhorst met Stadspark Schothorst; - Herstel erfbeplanting en kleine houtige landschapselementen; - Speelbos Grebbelinie langs de Eem. Daarnaast is nog de volgende maatregel opgenomen in het kader van het versterken van de groenblauwe dooradering (onder meer via ANLb): 'botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen'.
2. Veenweiden	- Agrarisch natuurbeheer: uitbreiden en het omzetten van lichte beheerpakketten naar zwaardere beheerpakketten (weidevogels, kruidenrijke graslanden); - Maatregelen voor het verminderen van broeikasgassen uit de (kleidek-op-) veenbodems; - Af- en herwaardering van gronden; - Op gang brengen gebiedsprocessen (procesgeld).
3. Landbouw	- Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw; - Voer- en managementmaatregelen.

Tabel 6: maatregelen specifiek voor het landschap Eemland waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit minsterraad juni 2024)

Als verdieping en aanvulling op voorgaande nog het volgende:

a. *Klimaat:* verminderen CO_2-uitstoot uit de veenbodem. Omdat in Eemland deze opgave nieuw is, kijken we samen met het betrokken waterschap hoe we dit gebied kunnen laten aansluiten bij het bestaande kennisnetwerk voor de veenweide en we maken afspraken over welk tempo passend is om ook in Eemland bij te dragen aan deze opgave.
b. *Natuur: integrale beleidsagenda Eem.* De rivier de Eem is, samen met haar oevers, uiterwaarden en dijken, onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland. Het doel is om in 2027 integraal beleid voor de Eem opgesteld te hebben. Daarbij zal o.a. gebruik gemaakt worden van 'Het Beheerplan De Eem 2023 – 2030 (dd. 2023) en de nota 'De Eem: Kansen voor natuur' (dd. 2024
c. *Landbouw:* keukentafelgesprekken en gebiedsprocessen. In Eemland is het agrarische collectief zeer actief, wat blijkt uit het groot aantal boeren dat hier meedoet aan agrarisch natuurbeheer. Daarnaast is men volop bezig met het nadenken over de toekomst. Zo heeft in 2024 een ronde keukentafelgesprekken plaatsgevonden, waarbij met vrijwel alle boeren is gesproken. Dit heeft geleid tot een verslag met aanbevelingen dat aan de provincie is aangeboden. De essentie daarvan is dat de agrariërs meer erkenning en waardering vragen voor de huidige (extensieve) bedrijfsvoering en hun bijdrage aan agrarisch natuurbeheer. Daarnaast worden kansen gezien voor versterking van de natuur, verbetering van de waterkwaliteit en het verminderen van emissies.

4.4 Utrechtse Heuvelrug (inclusief Langbroekerwetering)

4.4.1 Gebiedsbeschrijving

De Utrechtse Heuvelrug, inclusief het Langbroekerweteringgebied, loopt van het Gooimeer tot aan de Grebbeberg en omvat 40.000 hectare bos- en heidegebied. Daarmee is de Utrechtse Heuvelrug na de Veluwe het grootste bos- en heidegebied van Nederland. Een groot deel hiervan valt binnen het Natuurnetwerk Nederland. Het zuidelijk deel van het gebied heeft al langer de status van Nationaal Park. Sinds mei 2026 heeft ook het noordelijk deel tot aan de provinciegrens de status van Nationaal Park. Het omvangrijke en aaneengesloten boscomplex ligt op een stuwwal die ontstaan is in de ijstijden. De ondergrond bestaat uit zandgronden met her en der stuifzanden en vennen.

De (hoge) flanken vormen de overgang van het besloten, bosrijke landschap via het coulisselandschap naar het open rivierengebied aan de voet van de Heuvelrug. Aan de Gelderse zijde ligt een vergelijkbare overgang naar de Gelderse Vallei. Aan de zuidwestkant van de Heuvelrug ligt de rivierkom van het Langbroekerweteringgebied. Dit halfopen gebied is landschappelijk zeer aantrekkelijk en kent hoge natuurwaarden. Hier is ook het Natura 2000-gebied Kolland-Overlangbroek te vinden met restanten van

essenhakhoutbossen, die vroeger zeer kenmerkend waren voor dit gebied. De essentaksterfte is een grote bedreiging voor de resterende bossen, samen stikstof, hydrologie en versnippering.

De grondwatervoorraad onder de Heuvelrug functioneert als waterbron voor de wijde omgeving. De natuur op de flanken en de wijdere omgeving is rechtstreeks afhankelijk van dit zogeheten 'kwelwater'. Voorbeelden van Natura 2000-gebieden die afhankelijk zijn van kwelwater zijn: Kolland- en Overlangbroek, het Binnenveld en de Oostelijke Vechtplassen. Overigens profiteert ook de landbouw in droge perioden van deze kwel. Op de Heuvelrug bevinden zich meerdere drinkwaterwingebieden die gebaat zijn bij een goed beheer van het grondwater.

Op de Heuvelrug, maar vooral ook op de flanken, liggen veel landgoederen en buitenplaatsen met een bijzondere cultuurhistorische waarde. Binnen het gebied zijn vier buitenplaatszones te onderscheiden: de Stichtse Lustwarande, de Maarsbergse Flank, de Valleilandgoederen en het Langbroekerweteringgebied. De Heuvelrug is als gevolg van deze kwaliteiten een zeer aantrekkelijk gebied om te wonen en recreëren.

Dat heeft echter ook een keerzijde. De nabijheid van Amersfoort, Utrecht en Veenendaal leidt tot een hoge recreatiedruk en vormt een bedreiging voor natuurwaarden. Deze druk wordt met de groei van het aantal inwoners in onze provincie alleen maar groter. Tegen deze achtergrond werkt bijvoorbeeld Stichting Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug samen met overheden, grondeigenaren, agrariërs en andere regionale stakeholders aan de gezamenlijke ambitie 'Het behouden en versterken van natuur, landschap en cultuurhistorisch erfgoed'.

Doordat de Utrechtse Heuvelrug geen Natura 2000-gebied is, bestaat hier meer ruimte voor het uitwerken en uitvoeren van initiatieven, (pilot)projecten en programma's die bijdragen aan de gezamenlijke doelen. Met name activiteiten met een meer experimenteel karakter rondom stikstofreductie en revitalisatie natuur- en wateropgaven zijn interessant en relevant om in niet Natura 2000-gebieden te ontplooien.

Ook ligt in het gebied een aantal grote defensieterreinen. Het Ministerie van Defensie heeft de ambitie om hier haar logistieke en operationele eenheden te centreren. Het gaat hier om omvangrijke plannen die extra aandacht vragen in relatie tot de natuurwaarden van de NNN. Deze kunnen samen met een toenemende dynamiek door de groei van wonen, werken en voorzieningen in de NOVEX-gebied Utrecht-Amersfoort, leiden tot meer druk op de bestaande natuurwaarden en een verdere versnippering van de natuur op de Utrechtse Heuvelrug.

Kernkwaliteiten Utrechtse Heuvelrug: 1. Robuuste eenheid, 2. Reliëfbeleving, 3. Extreme historische gelaagdheid, 4. Samenhangend stelsel van hoge stuwwal-flank-kwelzone-oeverwal-rivier en de Langbroekerwetering.

4.4.2 Opgaven

Voor het Landschap Utrechtse Heuvelrug kennen we de volgende opgaven:

Klimaat: verminderen risico op onbeheersbare natuurbranden. Door toenemende perioden van droogte en hitte is de kans op natuurbranden in de toekomst groter. Gezien het beboste karakter van de Heuvelrug is dat voor dit gebied een belangrijk aandachtspunt.

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. De oppervlaktewateren liggen met name op de flanken van de Heuvelrug. In deze wateren is de biologie niet op orde (toestand 2025), met name wat betreft de waterplanten en macrofauna. Nutriënten zijn grotendeels op orde, behalve in de Biltse Grift. Ook voor de chemie (onder meer metalen) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen.

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Wat betreft grondwaterkwaliteit op de Heuvelrug geldt dat op diverse plekken op de flanken gewasbeschermingsmiddelen/ biociden boven de normen worden aangetroffen. Daarnaast worden op enkele plekken op de flanken diverse PFAS stoffen zowel in ondiep als diep grondwater boven de drinkwaterrichtwaarde aangetroffen (zie Rapportage Provinciaal meetnet grondwaterkwaliteit 2024). Deze stoffen breken niet af in het milieu en zijn lastig te zuiveren.

Water: aanpakken verdroging. Verdroging heeft (in combinatie met verzuring) geleid tot een forse achteruitgang van de biodiversiteit. Dit geldt zowel voor de heide- als de bosgebieden boven op de Heuvelrug als voor de natuur op flanken, waar vooral het kwelwater op veel plekken onvoldoende tot de oppervlakte kan komen.

Water: voorkomen wateroverlast . Ondanks de zandige ondergrond komt veel oppervlakkige afstroming op de flanken voor. Dat doet zich met name voor aan de zuidkant van de Heuvelrug in de omgeving van Amerongen, Rhenen en Doorn. Dat leidt tot wateroverlast in de dorpen en schade voor de landbouw. Daarnaast is er in het stedelijk gebied op de flanken van de Heuvelrug een risico op hoge grondwaterstanden die kunnen zorgen voor wateroverlast binnen de bebouwde kom.

Water: maatwerk Langbroekerwetering. Het gebied van de Langbroekerwetering kent een kleinschalige afwisseling tussen landbouwpercelen en kleine (natte) natuurgebieden. Omdat elk landgebruik andere specifieke hydrologische condities vraagt, is het peilbeheer hier suboptimaal. Dat maakt het gebied extra kwetsbaar voor droogte en wateroverlast.

Natuur: herstel Natura 2000-gebieden en de natuur van de Heuvelrug en flanken. Een belangrijke opgave is het robuuster en weerbaarder maken van de natuur van de Heuvelrug en de flanken. Het gaat hierbij om het revitaliseren van bestaand bos en het realiseren van de NNN en Groene Contour in dit gebied. Specifiek voor het uitbreiden van het bosareaal liggen er kansen op de flanken van de Heuvelrug. Een belangrijke voorwaarde voor natuurherstel is de vermindering van de stikstofdepositie en herstel van het hydrologisch systeem. Speciale aandacht in het kader van natuurherstel vragen de Natura 2000-gebieden Kolland-Overlangbroek en de Rijntakken. In of rondom deze Natura 2000-gebieden liggen 'essentiële percelen natuur' die zeker NNN moeten worden (zie 3.4.5 Essentiële percelen natuur).

Natuur: herstel bodemverzuring. De bodem op de Utrechtse Heuvelrug verzuurt en er is een uitspoeling van essentiële voedingsstoffen, waardoor mede het natuurherstel onder druk staat. Daarnaast is door klimaatverandering en het oppervlakkig afspoelen van water een opgave in het beter vasthouden van water in de bodem. Het belang van een gezonde bodem is daarmee van groot belang voor de Utrechtse Heuvelrug en de flanken.

Natuur: versterken groenblauwe dooradering. Een belangrijke opgave is om in het Langbroekerweteringgebied de afzonderlijke natuurgebieden onderling beter te verbinden.

4.4.3 Ontwikkelrichting 2050

De Heuvelrug en haar flanken hebben zich ontwikkeld tot de parel van de Utrechtse natuur. De bossen zijn duurzaam hersteld en zinderen van het leven. Om deze kwaliteiten te bereiken was het terugdringen van de stikstofdepositie een essentiële randvoorwaarde. Daarnaast zijn bospercelen uitgebreid en onderling verbonden en is de bosstructuur aangepast. In de bovenste bodemlaag is meer water beschikbaar voor bomen en andere planten. Ook zijn maatregelen genomen tegen verzuring van bodem en grondwater. De bossen omvatten een groter aandeel loofbos en hebben een rijkere soortensamenstelling. Daarmee zijn ze ook veerkrachtiger en meer bestand tegen bos- en natuurbranden.

De kwelstromen bereiken de kwelafhankelijke graslanden, bossen en moerasnatuur aan de voet van de Heuvelrug, zoals de Natura 2000-gebieden Kolland en Overlangbroek, het Binnenveld en de Oostelijke Vechtplassen. Op basis van de principes van 'Water en bodem sturend' zijn de drinkwaterwinningen duurzaam ingepast, op de bestaande locaties en op nieuwe logische plekken in het watersysteem. Dit zijn de plekken waar de winning kan bijdragen aan het voorkomen van wateroverlast, verdroging wordt beperkt en waar schoon water te vinden is..

Het aanvullen van het grondwatersysteem op de Heuvelrug is geslaagd. Door water beter vast te houden en te infiltreren is de zoetwatervoorraad voor natuur, landbouw en drinkwater vergroot. Extra wateroverlast op de flanken is zoveel mogelijk tegengegaan, onder andere door hiermee rekening te houden bij nieuwe ontwikkelingen en door het afleiden van waterstromen van bebouwing. Door beperking van de snelle afstroom kan het water beter infiltreren en worden de watergangen en rioleringen ontlast tijdens piekbuien. De afstroom is in de loop der jaren ook steeds verder beperkt door te zorgen voor een goede bodembedekking. In de dorpen heeft het afkoppelen en infiltreren van hemelwater bijgedragen aan extra wateropslag. Door dit alles functioneert de Utrechtse Heuvelrug weer meer als een spons.

Ook in het Langbroekerweteringgebied is een robuust watersysteem gerealiseerd. Het infiltreren en vasthouden van water zorgt in delen van het gebied voor een herstelde kwelstroom en nattere omstandigheden. Bij de ontvlechting van peilvakken naar meer logische peilgebieden is daarmee rekening gehouden. Het watersysteem is mede sturend voor het landgebruik, waardoor zowel de landbouw- als de natuurfuncties beter worden ondersteund en minder kwetsbaar zijn voor droogte en wateroverlast. Landgoederen en landbouw hebben hun grondgebruik aangepast aan het watersysteem. Weilanden worden afgewisseld met natte teelten en productiebossen, zoals wilgenteelt en voedselbos.

De manier waarop de natuur- en wateropgaven zijn uitgevoerd, is goed afgestemd op de rijke cultuurhistorie. De identiteit en beleefbaarheid van het gebied zijn versterkt dankzij de maatregelen voor water en

natuur. Tegelijkertijd wordt de recreatiedruk in goede banen geleid door zonering. Bij het instellen van nattere situaties is rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van de buitenplaatsen en landgoederen, Rijksmonumenten, waterpartijen en oude bomen.

De verbinding tussen de natuurgebieden is versterkt, onder andere door middel van natuurinclusieve vormen van landbouw met kleine landschapselementen en agroforestry. Dit alles heeft geleid tot een groenblauw dooraderd gebied met vochtige broekbossen, schone sloten en waardevolle houtige landschapselementen. De natuur in de uiterwaarden van het Natura 2000-gebied Rijntakken heeft zich hersteld tot dynamische riviernatuur, waarbij natuurwaarden, klimaatadaptatie en recreatie hand in hand gaan. De bloemrijke dijken zijn goed voor de insecten en aantrekkelijk voor de recreant.

De verbrede landbouw heeft nadrukkelijk ook ingespeeld op de functie als uitloopgebied voor de grootstedelijke Utrechtse agglomeratie. Dit heeft geleid tot behoud en versterking van het verdienvermogen van de sector en het verbreden van de inkomsten. Ook de belangrijke erfgoedfunctie van de unieke landgoederenzone draagt bij aan de aantrekkelijkheid van het gebied en heeft ook zorggedragen voor economisch robuuste landgoederen.

4.4.4 Structurerende principes

Onze focus ligt hier op herstel van het watersysteem. Daarvoor is het allereerst nodig om het hydrologisch systeem robuust te maken, om de impact van droogte en wateroverlast te verminderen. Dit ten behoeve van herstel van de bossen en heide op de Heuvelrug, de kwelafhankelijke natuur op de flanken en het herstel van het Natura 2000-gebied Kolland-Overlangbroek. Ook de landbouw profiteert hiervan in droge tijden.

Daarnaast zetten we in op het revitaliseren van de bossen en het versterken van de groenblauwe dooradering. Hiervoor moeten we de vermesting en verzuring verminderen (met name door terugdringen van ammoniakemissies) en moeten ecologische verbindingen worden versterkt. Vanuit deze focus zijn met name de volgende structurerende principes van belang voor de Utrechtse Heuvelrug:

- SP4: Maximale inzet op KRW doelen;
- SP6: Grondwatersysteem in balans;
- SP7: Gezonde bodems;
- SP9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden;
- SP10: Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden;
- SP11: Generieke normering stikstof;
- SP12: Gebiedsgerichte reductie van stikstofemissie en depositie;
- SP13: Realisatie NNN in combinatie met indicatieve VHR- en bosarealen;
- SP14: Kwaliteitsverbetering van reeds bestaande natuur;
- SP15: Biodiversiteit in agrarisch gebied.

4.4.5 Maatregelen

De stappen die we de komende jaren op de Heuvelrug zetten, hangen nauw samen met de middelen die het Rijk recent beschikbaar heeft gesteld vanuit het UPLG en vanuit Programma natuur-fase 2. Specifiek voor de Heuvelrug gaat het vanuit het UPLG-traject om ca 2,17 miljoen euro en vanuit Programma Natuur om circa 1,2 miljoen euro. Daarnaast kan ook worden geput uit beschikbare middelen voor provinciebrede maatregelen uit maatregelpakket 1 (ecologisch slootschonen via ANLb) en het maatregelpakket landbouw (UMDL en voer- en managementmaatregelen). Het terugdringen van de stikstofemissies vormt hier onderdeel van. Dit is van belang voor herstel van de bossen en van het Natura 2000-gebied.

Maatregelpakket	**Maatregelen**
1. Groenblauwe linten, scheggen en boerensloten	- Realiseren beleefbare groenblauwe dwarsverbindingen in de Voorveldse Polder Oost: groenblauwe dooradering en otterverbinding; - Ecologisch slootschonen via het instrument Agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
3. Landbouw	- Doelsturing via de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw; - Voer- en managementmaatregelen.

4. Natura 2000-gebieden met overgangszones	Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek: - Herstel hydrologisch systeem: uitvoeren ecohydrologische modelstudie en de daaruit volgende maatregelen voor het vasthouden van regenwater bovenstrooms, aanpassingen peil rondom Natura 2000- gebieden, voorkomen wateroverlast en technische aanpassingen aan bijvoorbeeld weteringen; - Verbetering van de verbindingen tussen het Natura 2000-gebied en de omliggende natuurgebieden en bospercelen (connectiviteit); - Gebiedsproces tussen Leersum en Wijk bij Duurstede. Natura 2000-gebied Rijntakken: - Herstelmaatregelen in de uiterwaarden.
5. Heuvelrug en flanken	- Maatregelen gericht op het vasthouden en infiltreren van water om hiermee de natuurlijke aanvulling van de zoetwaterbel te ondersteunen en de kwelstromen te herstellen. - Via pilots onderzoeken we hoe landbouw en natuur kunnen samengaan in de situatie van een meer robuust bodem- en watersysteem. - Beter weerbaar maken van landgoederen tegen klimaatverandering. - Revitalisering van bestaande bossen door middel van bufferende stoffen en aanbrengen van rijke strooiselsoorten. Het gaat hierbij om zeer waardevolle bosterreinen met name op de oude bosgroeiplaatsen. NB: Het Ambitiedocument Blauwe agenda is een belangrijke onderlegger geweest voor de aanvraag van maatregelpakket 5. Voor het Noord-Hollandse deel van de Heuvelrug werken we samen met het project 'Toekomstbestendige Heuvelrug Gooi en Vechtstreek'. Bij beide projecten gaat het om maatregelen in het watersysteem die gericht zijn op minder snelle afvoer en op meer ruimte voor water en het voorkomen van overlast.

Tabel 7: maatregelen specifiek voor het landschap Utrechtse Heuvelrug) waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit minsterraad juni 2024)

Als verdieping en aanvulling op het voorgaande nog het volgende:

Natuurbrandbeheersing. We werken sinds 2024 nauw samen met de Veiligheidsregio Utrecht, de negen gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug, de terreinbeherende organisaties en het Utrechts Particulier Grondbezit om het risico op onbeheersbare natuurbrand te beperken. Om dit risico zoveel mogelijk te verkleinen, is het nodig om tot een hoofdcompartimentering van de Utrechtse Heuvelrug te komen, gebruik makend van grote infrastructuurlijnen (denk aan wegen en spoorlijnen). Daarnaast zijn ook maatregelen nodig op een lager schaalniveau en zal ook worden ingezet op risicocommunicatie. Bij het realiseren van de hoofdcompartimentering gaat het erom dat de compartimentsgrenzen zodanig zijn ingericht dat een natuurbrand daar idealiter onder gemiddelde omstandigheden kan worden gestopt. We hebben inmiddels globaal in beeld welke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn. De komende tijd zal gezamenlijk worden uitgewerkt hoe de benodigde maatregelen het beste kunnen worden gerealiseerd. Bij concrete maatregelen gaat het vooral om het terugdringen van naaldhout ten gunste van loofhout.

Realiseren nieuwe natuur. We gaan verder met het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, de Groene Contour en nieuw bos. Hierdoor wordt het natuursysteem op de Heuvelrug en de flanken robuuster en staat het meer in verbinding met omliggende natuur.

Versterken van de groenblauwe dooradering. Hier gaat het om aanleg houtsingels, knotbomenrijen, essenhakhout, watergangen met natuurvriendelijke oevers en poelen.

Gebiedsaanpak Langbroekerwetering. In het Langbroekerweteringgebied komen zoveel opgaven en belangen bij elkaar dat we een gebiedsproces met betrokkenen en belanghebbenden willen starten. Het gebiedsproces heeft tot doel om tot een ontwikkelperspectief voor het gebied te komen en samen goede oplossingen te ontwikkelen voor de opgaven die hier liggen. Het gaat dan met name om het herstel van het watersysteem zodat de kwelstromen weer sterker worden en de daarvan afhankelijke natuur zich kan herstellen. Maar ook over hoe te komen tot de benodigde stikstofreductie. Een toekomstperspectief voor de landbouw houden we daarbij voor ogen.

Onderzoek natuurkwaliteit Utrechtse Heuvelrug. We hebben een landschapsbiografie in voorbereiding met daarbij inbegrepen een Landschapsecologische Systeemanalyse en een Ecohydrologische Analyse. De provincie is inhoudelijk en financieel betrokken bij dit project, dat in het najaar van 2025 wordt opgeleverd. Aanvullend wordt gestart met een onderzoek naar de natuurkwaliteit van de gehele Utrechtse

Heuvelrug inclusief de flanken. Daarbij wordt gekeken naar het voorkomen van een aantal soortgroepen en de trends binnen bepaalde habitattypen. Hiermee leggen we een goede basis voor de maatregelen die nodig zijn vanuit onder meer de Europese Natuurherstelverordening en de opgave voor revitalisering van de bossen. Behoud en herstel van de gradiënten van hoog naar laag, met hun grote waarden voor biodiversiteit, zijn daarbij belangrijk.

4.5 Kromme Rijngebied en Schalkwijk

4.5.1 Gebiedsbeschrijving

Het Kromme Rijngebied vormt de overgang van de Utrechtse Heuvelrug naar de Nederrijn, die bij Wijk bij Duurstede overgaat in de Lek. Het open rivierenlandschap van de Kromme Rijn, het Eiland van Schalkwijk en de uiterwaarden van de Nederrijn-Lek vormen een vruchtbaar landbouwgebied. De Kromme Rijn is ongeveer drieduizend jaar geleden ontstaan en was ooit de belangrijkste aftakking van de Rijn naar de Noordzee. De rivier was niet bedijkt en meanderde vrijelijk door het landschap. Door het voortdurend afzetten van klei en zand veranderde de rivier regelmatig van koers. De oude bedding groeide dicht en de oeverwallen bleven achter als ruggen in het landschap. In de laaggelegen komgebieden ontstonden moerassen.

Sinds de jaartelling begon de Lek een steeds belangrijkere rol te spelen. Het afdammen van de Kromme Rijn bij Wijk bij Duurstede in 1122 betekende het einde van deze rivier als afvoer van water van de Rijn. Met de aanleg van het Amsterdam-Rijnkanaal - afgerond in 1952 - werd het zuidelijke deel van het Kromme Rijngebied afgesplitst en ontstond het Eiland van Schalkwijk. Ten noorden van het Amsterdam-Rijnkanaal is een hogere, drogere zone te herkennen met de oude rivierlopen van de Kromme Rijn. Ook de stroomrug van de Nederrijn en de Lek is droger. Het Eiland van Schalkwijk is – in tegenstelling tot de meer besloten stroomruggen van de Kromme Rijn – een strak geordend, open weidelandschap met een intensief patroon van parallelle sloten in de rivierkommen.

Het beeld van het Kromme Rijngebied wordt bepaald door de variatie in de ondergrond, de waterhuishouding en het daarbij passende grondgebruik. Het landschap vormt een mozaïek van boomgaarden, akkers en weilanden in blokverkaveling. Op de zandige oeverwallen bevindt zich een reeks van dorpen. Het grasland is voornamelijk te vinden op de stevige klei in de komgronden.

De landbouw bestaat uit fruitteelt op de hogere oeverwallen en melkveehouderij in de rivierkommen. Ook is sprake van akker- en tuinbouwmatige activiteiten en gecombineerde bedrijven. In het Kromme Rijngebied zijn de bedrijven het meest intensief met gemiddeld 16.394 kilogram melk per hectare.

In het westen van het Kromme Rijngebied en in een groot deel van het Eiland van Schalkwijk ligt een belangrijk deel van UNESCO Werelderfgoed ‘De Nieuwe Hollandse Waterlinie’. In het landelijke gebied rondom Houten en Bunnik liggen meerdere forten en waterwerken die vaak ook een recreatieve functie hebben. Dit gebied heeft een hoge natuur- en cultuurwaarde die zich kenmerkt door een groen, rustig en deels open landschap. Hier lag vroeger op de zuidelijke oeverwal van de Kromme Rijn de Neder-Germaanse Limes, de noordelijke grens van het Romeinse Rijk. Ook de Limes is UNESCO werelderfgoed.

Kernkwaliteiten Kromme Rijngebied: 1. Schaalcontrast van zeer open naar besloten, 2. Samenhangend stelsel van rivier-uiterwaard-oeverwal-kom, 3. Samenhangend stelsel van hoge stuwwal-flank-kwelzone-oeverwal- rivier en 4. De Kromme Rijn als vesting en vestiging.

4.5.2 Opgaven

De volgende UPLG-opgaven zijn belangrijk voor het Landschap Kromme Rijngebied en Schalkwijk.

Water: verbeteren kwaliteit oppervlaktewater. De oppervlaktewaterlichamen voldoen wat betreft stikstof de 5 KRW-waterlichamen aan de norm, voor fosfor voldoen 3 van de 5 waterlichamen. Wat betreft de biologie voldoen zowel waterplanten, vissen als macrofauna niet in alle waterlichamen aan de KRW-doelen in 2025. Ook voor de chemie (onder meer metalen en PAK’s) voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen in 2025. Hier ligt een opgave om de KRW-doelen te halen. Omdat een aantal stoffen dat alom aanwezig is al verboden en moeilijk te verwijderen zijn, gelden hiervoor uitzonderingsclausules (handelingsperspectief ontbreekt).

Water: verbeteren kwaliteit grondwater. Wat betreft de grondwaterkwaliteit voldoen we niet aan de normen voor fosfaat in het grondwaterlichaam deklaag Rijn-West, waarin het Kromme Rijngebied en

Schalkwijk liggen. In meer dan 20% van de meetpunten wordt een overschrijding van de norm gemeten. Daarnaast geldt voor het Kromme Rijngebied en Schalkwijk dat diverse gewasbeschermingsmiddelen en metalen op verschillende locaties binnen het gebied de KRW-normen overschrijden. De opgave is om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in dit gebied zodanig te beperken dat normoverschrijdingen worden voorkomen. Daarnaast worden veel PFAS-stoffen gemeten in het grondwater.

Water/ klimaat: Ruimte voor water en waterbeschikbaarheid. Het rivierengebied bestaat voor een groot deel uit kleibodems waarin het water van nature moeilijk kan infiltreren. Dit maakt het gebied gevoelig voor wateroverlast door piekbuien.

De watervoorziening voor de fruitteelt en diverse andere watervragers in de landbouw wordt in verband met de toenemende droogte in de toekomst steeds meer een uitdaging

Natuur: Realiseren Natuurnetwerk Nederland, de Groene Contour, groenblauwe dooradering en weidevogels. Van de provinciale restopgave Natuurnetwerk Nederland ligt ook een deel in het Kromme Rijngebied en Schalkwijk. Via de groenblauwe dooradering bestaan kansen om de onderlinge samenhang tussen de natuurgebieden in het Kromme Rijngebied te verbeteren en de corridorfunctie van de Heuvelrug naar de rivier te versterken. Op het eiland van Schalkwijk ligt potentie om het weidevogelhabitat te versterken.

Landbouw: Opgaven liggen hier vooral bij de fruitteelt wat betreft de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Ondanks de diverse emissiebeperkende maatregelen die de Utrechtse fruittelers hebben genomen bestaan nog steeds zorgen over gewasbeschermingsmiddelen in het milieu, met name in het grondwater en de effecten op natuur.

4.5.3 Ontwikkelrichting 2050

In 2050 is de Kromme Rijnstreek en het Eiland van Schalkwijk nog steeds een vruchtbaar en productief landbouwgebied. Duurzame fruitteelt is hier dominant, maar we zien ook melkveebedrijven en akker- en tuinbouwbedrijven. De gronden zijn hier in potentie zeer geschikt voor de productie van gewassen die direct benut worden voor menselijke consumptie en dat heeft zich ook zo ontwikkelt. Bij het landgebruik wordt rekening gehouden met de gevoeligheid voor wateroverlast. De landbouw opereert circulair, bijvoorbeeld door dierlijke mest van lokale melkveebedrijven te gebruiken in de boomgaarden en op de akkers in de directe omgeving. Bovendien zijn flinke stappen gezet wat betreft het terugbrengen van de emissies (met name stikstof en gewasbeschermingsmiddelen).

Ook is de biodiversiteit in het gebied hersteld, omdat veel agrariërs meedoen aan agrarisch natuurbeheer en omdat veel kleine landschapselementen zijn aangelegd. Op het eiland van Schalkwijk is een stabiele populatie weidevogels aanwezig. Het groenblauwe raamwerk is een onderdeel geworden van een groter geheel, met groene corridors vanuit Nederrijn/Lek via de Kromme Rijn naar de Heuvelrug en verderop naar het Vechtplassengebied. Op basis van de principes van 'Water en bodem sturend' zijn de drinkwaterwinningen meer duurzaam ingepast op de bestaande locaties en op nieuwe logische plekken in het watersysteem. Om het gebied weerbaarder te maken tegen wateroverlast zijn één of meerdere (water)bergingsgebieden ingericht.

De landbouw is verbreed en heeft daardoor extra inkomsten. Omdat het gebied uitloopgebied is van de stedelijke agglomeratie van de stad Utrecht bestonden hiervoor veel kansen en heeft dit zich goed kunnen ontwikkelen. De verstedelijking in het westelijk Kromme Rijngebied heeft de druk op het gebied doen toenemen. Dit is opgevangen door het landschap toegankelijker te maken voor de recreant. De groenblauwe dooradering is rijkelijk aanwezig en het gebied is goed toegankelijk voor de recreant en dat heeft een enorme toegevoegde waarde voor de bezoekers gecreëerd. Tegelijkertijd wordt de recreatiedruk in goede banen geleid door zonering. Stad en land zijn hier in positieve zin verweven geraakt.

De Limes en Hollandse Waterlinies die deels in het Kromme Rijngebied en Schalkwijk liggen, zijn geïntegreerd met de groenblauwe opgaven. De identiteit en beleefbaarheid van het gebied zijn versterkt dankzij de maatregelen voor water en natuur. Bij het instellen van nattere situaties is rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden.

4.5.4 Structurerende principes

Onze focus ligt binnen dit landschap op het behoud van dit vruchtbare en goede landbouwgebied met een combinatie van fruitteelt, melkveehouderij en akker/tuinbouw. Dit is een kwaliteit die we hier graag willen behouden. Binnen dat kader richten we ons op het creëren van een robuust water- en bodemsysteem door het verbeteren van de waterkwaliteit conform de KRW-doelen en het meer weerbaar maken van het gebied voor extremere weersituaties en herstel groenblauwe dooradering. Vanuit deze focus zijn met name de volgende structurerende principes van belang:

- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen;
- SP-5: Ruimte voor water;
- SP-11: Generieke normering stikstof
- SP-13: Realisatie NNN in combinatie met indicatieve VHR- en bosarealen;
- SP-15: Versterken biodiversiteit in het agrarisch gebied;
- SP-17: Perspectief voor de landbouw;

4.5.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we komende jaren oppakken dankzij rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van UPLG-maatregelpakketten. Specifiek voor het landschap Kromme Rijngebied en Schalkwijk gaat het in totaal om circa 13 miljoen Euro vanuit maatregelpakketten 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten). Daarnaast kan worden geput uit de beschikbare middelen voor provinciebrede maatregelen uit maatregelpakket 1 en maatregelpakket 3 (landbouw). Uiteraard zijn vanuit de lopende beleidstrajecten ook andere maatregelen in voorbereiding, zoals voor Groene Contourgebieden en bestaand beleid rond Amelisweerd/Bunnik/Zeist.

UPLG-Maatregelpakket	**Maatregelen waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld**
1.Groenblauwe linten, scheggen en boerensloten	- In dit UPLG-maatregelpakket is een viertal gebieden opgenomen dat aansluit bij de groene scheggen en linten in de provincie Utrecht. Dit zijn vier voorbeeldgebieden uit het programma Groen Groeit Mee. Eén daarvan ligt In het Kromme Rijngebied, namelijk het Kromme Rijn Linielandschap, met daarbij de volgende maatregelen als onderdeel van MP-1: - Nieuwe regionale natuurkern Odijk; - Ecologische verbindingen, versterking rond Nieuw Wulven; - Beleefbare groenblauwe dwarsverbindingen in Laagraven; - Groenblauwe verbinding Kromme Rijn en maatregelen voor de otter langs de Kromme Rijn; - Botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen (beide via ANLb).
3. Landbouw	- Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) Fruitteelt: samen met de pilottelers heeft de provincie 17 Kritische Prestatie Indicatoren geselecteerd die de duurzaamheidsprestaties van de fruittelers breed en integraal weergeven. Daarin bestaat aandacht voor biodiversiteit, bodem en water, energie en klimaat en maatschappelijke betrokkenheid. Er is ruimte om hiermee vier jaar lang met een grote groep (35) telers aan de slag te gaan. Naast telers uit het Kromme Rijngebied, kunnen ook telers uit de Utrechtse Waarden en Vijfheerenlanden meedoen. - UMDL-melkveehouderij: voer- en managementmaatregelen. - Pilot Fieldlab Foodvalley (zie verder bij Gelderse Vallei)

Tabel 8: maatregelen specifiek voor het landschap Kromme Rijngebied en Schalkwijk waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit minsterraad juni 2024)

Water: **onderzoek voorkeurslocatie nieuwe drinkwaterwinning Eiland van Schalkwijk**.Op het Eiland van Schalkwijk is een nieuwe grondwaterwinning in voorbereiding. Uitbreiding van bestaande en het realiseren van nieuwe waterbronnen is nodig om te voldoen aan de groeiende drinkwatervraag in de provincie. Vitens en de provincie Utrecht doen samen met andere stakeholders onderzoek naar een voorkeurslocatie.

Natuur: **versterking Kromme Rijn Linielandschap**. Hierbij wordt ingezet op een beleefbaar landschap, toegankelijk groen, veerkrachtige natuur, duurzame landbouw en zichtbaar water. In 2024 heeft hier een gebiedsproces gelopen, waarbij gezamenlijk met het gebied een ontwikkelperspectief met een uitvoeringsprogramma is gemaakt, inclusief financiering. Met dit programma worden bovendien de UNESCO werelderfgoederen Hollandse Waterlinies en Neder-Germaanse Limes verder versterkt en beleefbaar gemaakt.

Natuur: **realisering natuurverbinding Amelisweerd- Nieuw Wulven (Bunnik).** Deze natuurverbinding bestaat uit zes deelgebieden van verschillende eigenaren. Sommigen hebben nog een functieveranderingsopgave naar natuur. Echter, allemaal hebben zij een inrichtingsopgave voor natuur.

Natuur: **verbindingen langs de Kromme Rijn.** Het gaat om vier deelgebieden langs de Kromme Rijn die onderdeel zijn van de totale natuurverbinding langs deze rivier. De planvorming en de inrichtingswerkzaamheden worden opgepakt door de Provincie Utrecht. Uitvoering heeft deels plaatsgevonden in 2025

4.6 Gelderse Vallei

4.6.1 Gebiedsbeschrijving

De Gelderse Vallei is het relatief laaggelegen dekzandlandlandschap tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. Het gebied ligt in de provincies Gelderland en Utrecht. Het Utrechtse deel loopt van de Nederrijn bij Rhenen tot aan de stadsgrenzen van Amersfoort.

Karakteristiek voor de Gelderse Vallei is de aanwezigheid van een divers, kleinschalig coulisselandschap waarin stad en land in elkaar overgaan. De vele kleine, aaneengesloten percelen worden van elkaar gescheiden door landschapselementen, zoals houtwallen, heggen en bomenrijen. Het landschap wordt doorsneden door beken, griften en het Valleikanaal. De Grebbelinie, die van noord naar zuid door het gebied loopt, is een bijzondere afgeleide van dit landschap en onderdeel van ons militair erfgoed.

In het laag gelegen centrale deel van de Vallei komen kwelstromen tevoorschijn vanuit de hoge gronden van de Veluwe en de Heuvelrug. Door deze kwelstromen was het Binnenveld – gelegen in het zuiden - vroeger een aaneengesloten blauwgraslandreservaat. Nu zijn daar nog paar een kleine stukjes van over en zijn deze begrensd als Natura 2000-gebied. Dit gebied ligt ten zuidoosten van Veenendaal, met de Hellen in Utrecht en de Bennekomse Meent in Gelderland. Dit zijn waardevolle natuurgebiedjes met blauwgraslanden en veenmosrietlanden: natuur die zeer gevoelig is voor een teveel aan stikstof.

Het midden- en noordelijk deel van de Gelderse vallei wordt gekenmerkt door beekdalen die stroomopwaarts hun oorsprong hebben op de Veluwe en waarvan de benedenstroomse delen in Utrecht liggen. In totaal monden zes laaglandbeken uit in het Valleikanaal, dat op haar beurt uitmondt in de Eem bij Amersfoort. Het Valleikanaal en het omliggende watersysteem van inundatiegebieden zijn onderdeel van de Grebbelinie. In delen van de Gelderse Vallei komen veel particuliere grondwateronttrekkingen voor.

De Gelderse Vallei is een gebied met een hoge veedichtheid, met name in het Gelderse deel. De grondgebonden veehouderij is vrij intensief. Verder kent het gebied veel hokdierhouderij (met een concentratie ten zuiden van Woudenberg, Scherpenzeel en Renswoude), alsmede veel gemengde veehouderijbedrijven. De gemeenten Rhenen, Veenendaal en Renswoude zijn onderdeel van de Regio Foodvalley waar door overheden, ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen wordt samengewerkt binnen de hele voedselketen.

Het gebied ligt deels in het NOVEX-gebied Arnhem-Nijmegen-Foodvalley (met een flinke woon- en werkopgave) en deels in het NOVEX-gebied Utrecht - Amersfoort.

Kernkwaliteiten Gelderse Vallei: 1. Rijk gevarieerde kleinschaligheid, 2. Stelsel van beken, griften en kanalen, 3. De hierin gelegen Grebbelinie en 4. Overgang van Vallei naar stuwwal (Iuwe Flank).

4.6.2 Opgaven

De volgende UPLG-opgaven zijn belangrijk voor het Landschap Gelderse Vallei:

Water: **verbeteren kwaliteit oppervlaktewater.** De beken in het noordelijk deel van de Gelderse Vallei voldoen bijna nergens aan de normen voor nutriënten. De Lunterse beek, de Barneveldsebeek en de Heiligbergerbeek voldoen wat betreft de biologie niet voor het onderdeel vissen. Waterplanten en macrofauna zijn niet op orde in de Modderbeek. Ook in het Valleikanaal worden de normen voor de nutriënten en de vissen overschreden. Ook voor de chemie voldoet het oppervlaktewater niet aan de normen. Omdat een aantal stoffen alom aanwezig, moeilijk te verwijderen en inmiddels ook verboden is, gelden uitzonderingsclausules voor deze stoffen

Water: **verbeteren kwaliteit grondwater.** Wat betreft de grondwaterkwaliteit voor de Gelderse Vallei geldt dat op meerdere locaties in het gebied de normen worden overschreden voor gewasbeschermingsmiddelen en metalen. Voor de kwantiteit moet worden onderzocht of aanvullende maatregelen nodig zijn om de dalende grondwaterstanden tegen te gaan.

Water: herinrichting beekdalen. De ambitie is herinrichting van de beekdalen naar meer natuurlijke en klimaatbestendige beekdalsystemen, het realiseren van ecologische verbindingen langs de beken en haarvaten en de aanleg van beekbegeleidend bos als onderdeel daarvan.

Waterberging: In de Gelderse Vallei zijn reeds waterbergingsgebieden aanwezig. We zoeken samen met waterschap Vallei en Veluwe en gemeenten in het gebied naar meer ruimte voor water, waaronder langs het Valleikanaal, in de beekdalen en in het Binnenveld. In deze gebieden wordt het water bij heftige regenbuien tijdelijk vastgehouden en vertraagd afgevoerd (zie ook kaart 3 Zoekgebieden waterberging of beperkingengebied natuurlijke laagtes in 3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem).

Natuur: Natuurherstel in Natura 2000-gebied Binnenveld. Een belangrijke opgave in het zuidelijk deel van de Gelderse Vallei is het herstel van het Natura 2000-gebied Binnenveld. Het Natura 2000-gebied ligt in een gebied waar zowel natuur, landbouw als stedelijke omgeving om meer ruimte vragen. Uit de Natuurdoelanalyse blijkt dat de natuur in dit natuurgebied mede hierdoor in een slechte staat verkeert. Om dit te verbeteren zijn met urgentie maatregelen nodig in de omgeving van het Natura 2000-gebied, waaronder het verminderen van de stikstofemissies in de directe omgeving, het ontsnipperen van natuur en het herstel van het hydrologische systeem. Dit zal effect hebben op de andere gebruiken van het gebied. Omdat het Natura 2000-gebied op grondgebied van provincie Gelderland en Utrecht ligt, is een nauwe samenwerking en afstemming nodig met de provincie Gelderland.

Natuur: realiseren Natuurnetwerk Nederland en GBDA.

Om ervoor te zorgen dat Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe als één ecologisch systeem gaan functioneren, zetten we in op het verbinden van deze twee stuwwallen via het 'Groene Vallei lint'. Dit vraagt samenwerking gericht op het beter functioneren van het Natuurnetwerk Nederland, het versterken van het tussengelegen landschap, het oplossen van fysieke barrières (zoals infrastructuur) en het aanleggen van een robuuste ecologische verbindingszone. Binnen het gebied tussen Utrechtse Heuvelrug, Woudenberg, Scherpenzeel, Renswoude en Veenendaal kan via de 'Groene Contour-gebieden' extra natuur worden toegevoegd om deze verbinding vorm te geven. Ook op een kleiner schaalniveau biedt het coulissenlandschap van de Gelderse Vallei veel kansen voor versterking van de GBDA. Bij het Natura 2000-gebied Binnenveld liggen 'essentiële percelen natuur' die zeker NNN moeten worden, maar nu nog buiten het zoekgebied NNN/ Groene Contour liggen (zie kaart 10 Essentiele percelen natuur in paragraaf 3.4.5 Essentiële percelen natuur).

Landbouw: verduurzaming van de intensieve veehouderij.

In het midden en zuiden van de Gelderse Vallei is een grote inspanning nodig om de aanwezige grondgebonden melkveehouderij en niet grondgebonden veehouderij te verduurzamen en te extensiveren. Het intensieve karakter van de landbouw in combinatie met de nabijheid van zeer stikstofgevoelige natuurgebieden maakt dat de opgave voor de reductie van emissies hier aanzienlijk is. Ook de verbetering van water-, bodem- en luchtkwaliteit en het herstel van natuur en biodiversiteit zijn van belang. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen wegen we aspecten van volksgezondheid mee (geurcirkels, zoönoserisico's en fijnstofemissies rond (intensieve) veehouderijen). Bij al deze ontwikkelingen is het noodzakelijk dat er een toekomstperspectief voor de landbouw komt. We stimuleren zowel innovatie als verbreding in de bedrijvigheid, waaronder een groter aandeel voor ecosysteemdiensten.

Opvang verstedelijkingsopgaven.

De regio heeft een grote verstedelijkingsopgave voor het zuidelijk deel van de Foodvalley (Utrechtse en Gelderse deel): 18.500 woningen (2020-2030) en 27.500 woningen (2040). Een groot deel kan binnenstedelijk worden gerealiseerd. Voor het Utrechtse deel wordt gekeken naar twee zoeklocaties: de Nieuwe Meent (in het Binnenveld op grondgebied van Rhenen) en in Veenendaal de Klomp (op grondgebied van Veenendaal en Ede). Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van de beschikbare schaarse ruimte waarbij meerdere opgaven worden gecombineerd, onder andere de ontwikkeling van voldoende natuur, een toegankelijk agrarisch landschap voor recreatieve doeleinden en versterking groenblauwe dooradering.

4.6.3 Ontwikkelrichting 2050

In 2050 bestaat de Gelderse Vallei uit een gevarieerd landschap waarin landbouw, natuur en wonen en werken nog meer verweven zijn. De beken in de vallei zijn hersteld, het water is schoon en er wordt meer water vastgehouden. Het groenblauwe netwerk is versterkt, onder meer via extra bos. De landbouw in het gebied heeft duurzaamheid omarmd, zowel innovatie als verbreding spelen hierbij een rol. Het stedelijk gebied rond Veenendaal en Amersfoort is flink gegroeid. De recreatieve groenblauwe linten en scheggen vormen een gemakkelijke verbinding met het buitengebied en dragen bij aan biodiversiteit en klimaatbestendigheid.

De beken en de toevoerende watergangen (deels uit Gelderland) zijn omgevormd tot een klimaatbestendig watersysteem. Er is voldoende ruimte in het beekdal zodat bij extreme neerslag een deel van het beekdal onder water kan komen te staan zodat schade voor omwonenden en bedrijven beperkt kan worden. De beken meanderen in een ruim beekdal en de inrichting is meer afgestemd op het vasthouden van water. De gronden langs de beeklopen worden ingezet als buffers, waardoor het aangevoerde water schoner is. De beekdalen vormen - zoals nu al in de omgeving van de Modderbeek - een gevarieerd beekdalsysteem met een soortenrijke gradiënt van natte heide, vochtige schraalgraslanden, natte bossen, houtwallen en beekbegeleidende begroeiing. Het agrarische gebruik is gericht op het beheer van deze gras- en hooilanden.

De inrichting van het landschap, inclusief de beekdalen, draagt bij aan een hoge biodiversiteit en klimaatbestendigheid. Het landschap wordt weer gekenmerkt door kleinschaligheid met een groene dooradering met lijnvormige landschapselementen en beekbegeleidende beplanting. De grotere en kleinere natuurgebieden in de Vallei zijn stevig met elkaar verbonden en vormen zo een robuust netwerk. De natuur op de landgoederen speelt hierbij een belangrijk rol. Tussen het Binnenveld en de Achterbergse Hooilanden is een brede natuurzone langs het Valleikanaal gerealiseerd. Dit vormt een waardevol open en nat gebied met onder andere blauwgraslanden en trilveen waaronder veenmosrietlanden.

De kwetsbare natuur in het Natura 2000-gebied Binnenveld is ook hersteld omdat de milieudruk op het gebied is verminderd. Mede door het herstelde watersysteem van de Veluwe en de Heuvelrug zijn de kenmerkende en kwelafhankelijke soorten en habitattypen weer volop aanwezig. Ook maatregelen op het gebied van stikstof en het versterken van de verbinding van het Natura 2000-gebied met andere natuurgebieden hebben hieraan bijgedragen.

De grondgebonden landbouw in de Vallei heeft de omslag gemaakt naar meer natuurinclusieve kringlooplandbouw. Het aandeel biologische bedrijven is flink toegenomen en dankzij duurzaam bodembeheer is de veerkracht van de agrarische bodem verbeterd. De gronden die vrijkomen door het natuurlijk verloop van stoppers zijn onder andere benut voor extensivering.

Het aanbod van diensten door de agrarische sector is verder verbreed, vaak op basis van samenwerking tussen bedrijven. Deze diensten leveren een belangrijke bijdrage aan het verdienvermogen. Het gebied biedt ruimte voor recreatie vanuit de omliggende kernen. De multifunctionele landbouw speelt in op deze recreatiebehoefte. Op de daken van de grote schuren en stallen wordt energie gewonnen. Bij meervoudig grondgebruik - en afgestemd op de ruimtelijke kwaliteit- is duurzame energieopwekking een nieuw verdienmodel.

De niet grondgebonden veehouderij (varkens, kippen en kalveren) heeft de emissies flink gereduceerd. Dit is nog steeds in ontwikkeling waarbij de Regio Foodvalley een voortrekkersrol vervult. Agrariërs werken samen met natuurorganisaties, overheden en onderzoeksinstellingen om innovatieve methoden te ontwikkelen die ecosystemen beschermen en de voedselproductie verduurzamen.

4.6.4 Structurerende principes

De focus in onze aanpak ligt op het herstel van de beekdalsystemen en van het Natura 2000-gebied Binnenveld. Dit gaat om herstel van het hydrologisch systeem, het tegengaan van wateroverlast, het verbeteren van de waterkwaliteit en afronding van het Natuurnetwerk Nederland. Ook zetten we in op een ontwikkeling naar een duurzame, toekomstgerichte, meer extensieve vorm van veehouderij waarbij minder stikstof wordt uitgestoten.

Vanuit deze aanpak is een groot aantal structurerende principes van belang:
- SP-4: Maximale inzet op KRW-doelen;
- SP-5: Ruimte voor water;
- SP-6: Grondwatersysteem in balans;
- SP-8: Integrale aanpak beekdalen;
- SP-9: Natuurherstel Natura 2000-gebieden;
- SP-10: Overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden;
- SP-11: Generieke normering stikstof;
- SP-12: Gebiedsgerichte reductie van stikstofemissie en depositie;
- SP-13: Realisatie NNN in combinatie met indicatieve VHR- en bosarealen;
- SP-17: Perspectief voor de landbouw;

4.6.5 Maatregelen

Een aantal zaken kunnen we oppakken dankzij de rijksmiddelen die beschikbaar zijn voor de UPLG-maatregelpakketten en voor Programma Natuur 2e fase. Zie de tabel hieronder. In het landschap Gelderse Vallei zijn drie van de zes maatregelpakketten van toepassing. In totaal is specifiek voor dit gebied vanuit

de UPLG-maatregelpakketten 3 en 4 20,87 miljoen Euro beschikbaar en aanvullend vanuit het Programma Natuur-2 voor de beekdalen 1,3 miljoen Euro en voor Binnenveld 2,26 miljoen Euro. In totaal komt dit op 24,33 miljoen Euro. Daarnaast kan ook worden geput uit beschikbare middelen voor provinciebrede maatregelen uit maatregelpakket 1 (botanisch weiderandenbeheer en ecologisch slootschonen, via ANLb) en maatregelpakket 3 (UMDL en voer- en managementmaatregelen).

Maatregelpakket	**Maatregel**
1. Groenblauwe linten, scheggen en boerensloten	- Groenblauwe dooradering versterken (onder meer via ANLb): botanisch randenbeheer en ecologisch slootschonen.
3. Landbouw	- Pilot Fieldlab "Foodvalley Waardeert". In dit 'lab' worden verschillende onderzoekslijnen in de praktijk uitgeprobeerd. Hierbij wordt voortgebouwd op de resultaten die eerder zijn behaald in het kader van de Regiodeal Foodvalley. Het fieldlab is onderdeel van een netwerk van 'gebiedsgerichte fieldlabs' in Nederland en Europa.
4. Natura 2000-gebieden met overgangszones	Herstel Natura 2000-gebied Binnenveld, onder andere met de volgende maatregelen: - Maatregelen op het gebied van het verminderen van ammoniakemissies vanuit de landbouw; - Herstel van het hydrologisch systeem op basis van kennis uit een systeemanalyse; - Versterken van de verbinding met andere natuurgebieden, zoals het realiseren van een ecologische verbinding tussen de Hellen en de Achterbergse hooilanden; - We borgen deze maatregelen in het Natura 2000- beheerplan.
6. Beekdalen	Herstel beekdalsystemen: - Met de €1,3 miljoen die beschikbaar is voor beekherstel vanuit Programma Natuur-2 kan een start worden gemaakt met een nieuw bekenprogramma. We zoeken samen met het waterschap naar aanvullende financiering, zodat het bekenprogramma verder kan worden uitgebouwd.

Tabel 9: maatregelen specifiek voor het landschap Gelderse Vallei waar rijksmiddelen voor beschikbaar zijn gesteld (besluit minsterraad juni 2024

Als verdieping en aanvulling op voorgaande werken we nog aan het volgende:

- Zoekgebieden waterberging (zie kaart 3 Zoekgebieden waterberging in 3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem): Om wateroverlast (in met name stedelijk gebied) te voorkomen wordt in de beekdalen ruimte voor waterberging gereserveerd. De zoekgebieden hiervoor staan op kaart 3 aangegeven als "Beperkingengebied natuurlijke laagte". De verschillende opgaves, zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en natuur, zijn (ruimtelijk) goed te combineren. Binnen deze gebieden zal de komende jaren gezocht worden naar ruimte die daadwerkelijk nodig is om bij extreme situaties water te bergen (ongeveer één keer in de 20 jaar). Op basis daarvan kunnen deze zoekgebieden bij het waterschap en de provincie in beleid en regelgeving opgenomen worden.
- Verwerving van grond en kavelruil om stroken van 15-40 meter langs de beken beschikbaar te krijgen voor herinrichting. De breedte van de stroken is indicatief. We werken samen met het Waterschap Vallei en Veluwe de opgave inhoudelijk uit om helder te krijgen welke zone we nodig hebben voor realisatie van de gehele opgave.
- Herinrichtingsprojecten om gekanaliseerde beektrajecten om te vormen naar een meer natuurlijk beeksysteem. In eerste instantie gaan we aan de slag met de beektrajecten die op korte termijn al kunnen worden ingericht. Dit alles ook om voor eind 2027 (deadline KRW) zoveel mogelijk doelen te bereiken. De aanpak wordt ook na 2027 voortgezet om de hele opgave te kunnen realiseren.

Via de middelen voor maatregelpakket 6 is een start gemaakt met dit nieuwe bekenprogramma. Komende jaren bouwen we dit bekenprogramma verder uit in nauwe samenwerking met het waterschap en de provincie Gelderland (waar de bovenstroomse delen van de beken liggen). We zoeken hiervoor aanvullende middelen.

Omdat ook de toevoerwatergangen in het hele stroomgebied van grote invloed zijn op de waterkwaliteit en debieten (kwantiteit) in de beken, wordt in het nieuwe programma hier veel aandacht aan besteed. In samenwerking met provincie Gelderland en waterschap Vallei en Veluwe brengen we de KRW-opgaven voor de oppervlaktewaterkwaliteit in kaart en onderzoeken we de mogelijke integrale maatregelen om te komen tot grootschalig beekdalherstel.

Hoofdstuk 5 Uitvoering

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de doelen voor het landelijk gebied (Hoofdstuk 2 De opgaven en doelen) die we vervolgens hebben uitgewerkt in een set van 17 structurerende principes als een inhoudelijke richtingaanwijzer (Hoofdstuk 3 Structurerende principes). Op basis hiervan hebben we voor de vijf Utrechtse landschappen de lange termijn ontwikkelrichting (2050) uitgewerkt en aangegeven met welke concrete maatregelen we de eerste jaren al aan de slag kunnen (Hoofdstuk 4 Ontwikkelrichting per Utrechts landschap). Als laatste ingrediënt komen we in dit hoofdstuk bij de uitvoering uit. Want anders blijft dit UPLG slechts papier.

De uitvoering van het UPLG vraagt flinke inzet van alle betrokkenen. We kunnen dat als provincie niet alleen. De verschillende partijen, zoals onze medeoverheden, maatschappelijke partners, bedrijven en grondeigenaren hebben alle bij te dragen vanuit hun eigen kennis, rol en verantwoordelijkheid. We doen het samen.

Om te komen tot een succesvolle uitvoering van dit UPLG met handelingsperspectief voor de partijen in het veld moet een aantal zaken op orde zijn, te weten:
- Kaders voor de uitvoering en helderheid over bewegingsruimte daarbinnen. Wat ligt vast en waar kan via een gebiedsproces meer een eigen invulling worden gegeven aan de opgaven?
- Keuzes met betrekking tot prioritering. Niet alles kan overal en niet alles kan meteen en tegelijkertijd.
- Toereikend instrumentarium.
- Inzicht in de beschikbare financiële middelen.
- Een strategie voor monitoring, evaluatie en bijsturing.

Met dit UPLG dragen we bij aan perspectief, duidelijkheid en zekerheid. Utrecht heeft om dit alles te bereiken een forse financiële impuls gekregen van het Rijk voor de UPLG- maatregelpakketten. Hiermee kunnen we aan de slag met de uitvoering van dit UPLG. Tegelijk zien wij dat we nog het nodige huiswerk hebben om onze uitvoeringskracht te verstevigen. Dit geldt ook voor onze samenwerkingspartners, de gemeenten, de waterschappen en de maatschappelijke partijen. In dit hoofdstuk geven we invulling aan de wijze waarop we het UPLG gaan uitvoeren, wetende dat het een proces betreft dat voortdurend in ontwikkeling is.

5.2 Gebiedsgerichte aanpak

5.2.1 Wat is een gebiedsgerichte aanpak

De ambities en opgaven die hiervoor beschreven zijn, vragen in de uitvoering nauwe samenwerking van de betrokken partijen. In Utrecht zijn we al jarenlang gewend om opgaven en doelen in het landelijk gebied op te pakken samen met de partijen in het gebied. We willen zoveel mogelijk kennis en ervaring uit een gebied benutten en aansluiten bij de wensen die in een gebied leven en de mogelijkheden die er in potentie zijn.

De provincie is lang niet in alle gevallen initiatiefnemer van een gebiedsproces of uitvoeringsproject. Dit zijn vaak ook andere gebiedspartijen, bijvoorbeeld een waterschap, een gemeente, een agrarische organisatie of een natuurorganisatie. Bij het samenwerken in een gebied hanteren we de volgende uitgangspunten (ULG, 2022):
- We werken samen: met de gebiedspartijen en als één overheid.
- Het gebied staat centraal.
- We creëren meerwaarde.
- We zorgen ervoor dat belanghebbenden en betrokkenen inbreng kunnen geven en zich betrokken voelen.
- We sluiten ons aan bij bestaande organisatiestructuren voor zover dat mogelijk en nuttig is.
- We nemen genoeg momenten om te reflecteren en kennis uit te wisselen.
- We sturen bij als dat nodig is.

Elke planfase in een gebiedsproces vraagt om specifieke afspraken en verschillende rollen. Wanneer we kijken naar gebiedsprocessen op lokaal niveau (zoals polderprocessen) dan worden vaak de volgende fasen doorlopen:
- Startfase: eerste oriëntatie en komen tot een intentieovereenkomst;
- Verkennende fase: in gesprek met het gebied;
- Planfase: met het gebied een plan met duidelijke uitvoeringsprojecten opstellen en vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst;
- Aanlegfase: voorbereiding van de uitvoering en de echte uitvoering;
- Nazorg: kennisdeling, monitoring, beheer en onderhoud.

Dat wij in principe werken met de gebiedsgerichte aanpak wil overigens niet zeggen dat er geen uitvoering langs andere sporen plaatsvindt. Zo zijn veel van de subsidieregelingen provinciebreed inzetbaar en kunnen zij aangevraagd worden door elke partij die daar interesse in heeft.

5.2.2 Ruimte binnen de gebiedsprocessen

De gebiedsgerichte aanpak vraagt om openheid en vertrouwen en helder zijn over waar we stevig op moeten inzetten en waar we ruimte aan de gebieden kunnen geven voor maatwerk. In zijn algemeenheid streven we naar maximale handelingsruimte bij de gebiedsprocessen, omdat in het gebied de kennis, betrokkenheid en energie zit die nodig is om dingen voor elkaar te krijgen. Dit betekent dat het gebied zelf met voorstellen kan komen en daarmee een beroep kan doen op de beschikbare middelen. Voor de middelen van de UPLG-maatregelpakketten ligt dit wat complexer omdat bij sommige maatregelpakketten de middelen via afspraken met het Rijk al gedetailleerd zijn gelabeld, er is dan weinig bewegingsvrijheid. Daar waar wel ruimte is, is het belangrijk dat de gebieden die ruimte met eigen ideeën in kunnen vullen. Bij bestaande afspraken wordt in overleg met de andere partijen bekeken hoe de opgaven en maatregelen het beste vorm kunnen krijgen in de gebieden.

De urgentie van sommige opgaven vraagt echter om een aanpak met meer sturing. Dat is zichtbaar in dit UPLG. Het UPLG vormt een belangrijk kader voor de uitvoeringsagenda's (zie 5.3.2 Uitvoeringsagendas) en daarmee voor de gebiedsprocessen. De uitvoering van de opgaven vindt veelal plaats op basis van vrijwilligheid. Het dwingende karakter van opgaven (en de rechtelijke uitspraken op dit vlak) enerzijds en de aanpak via vrijwilligheid anderzijds levert soms een lastig spanningsveld op voor betrokkenen. Op basis van deze werkelijkheid zijn grofweg twee sporen voor de uitvoering te onderscheiden: 1) strak waar het moet en 2) ruimte geven waar het kan:

Spoor 1, strak waar het moet: Dit gaat over de opgaven die vanuit een grote beleidsmatige en juridische urgentie een meer dwingend karakter hebben. Hier is dus minder ruimte voor gebiedsgericht maatwerk in de uitvoering. Een goed voorbeeld hiervan zijn de opgaven vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn voor het herstel van de Natura 2000-gebieden. De wetgeving op dit gebied is streng. Eerdere maatregelen die afgesproken zijn, hebben ofwel onvoldoende effect gehad of zijn onvoldoende gerealiseerd. Dit heeft effect op alle (agrarische) activiteiten in en rondom een Natura 2000-gebied en maakt ons juridisch kwetsbaar. Daarom nemen we als provincie meer de regie om herstelmaatregelen te treffen. Bovendien is voor het stikstofdossier een geborgde aanpak noodzakelijk om de vergunningverlening weer op gang te krijgen.

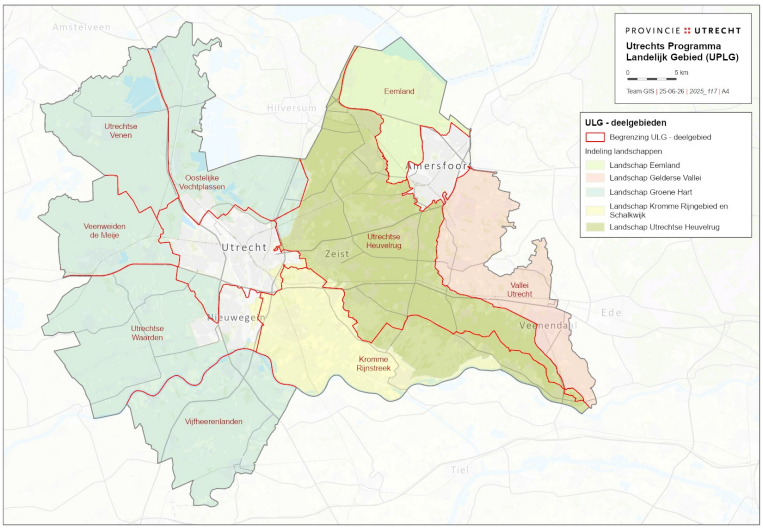
Spoor 2, ruimte geven waar het kan: Door de natuur te herstellen en de waterkwaliteit te verbeteren, ontstaat weer ruimte om de oplossingen en ideeën van de lokale stakeholders op te pakken. Waar mogelijk hebben agrariërs en andere gebiedspartijen zelf de regie in handen in de uitvoering. Zoals hiervoor al aangegeven, kan een samenwerkingsovereenkomst (publiekrechtelijk) met heldere afspraken over tijd, geld en beoogd effect hierbij helpen of een gebiedsofferte (privaatrechtelijke overeenkomst). Het laat bovendien het commitment zien van alle betrokkenen. Uitgangspunt bij dit spoor is dat we het gebied centraal stellen in het aandragen en realiseren van de oplossingen. Dit samen met de nodige handelingsruimte voor de grondeigenaren. Voorbeelden hiervan zijn de vrijwillige deelname aan: agrarisch natuurbeheer, de UMDL, fieldlabs, het verhogen van grondwaterstanden in de veenweiden door aanleg van waterinfiltratiesystemen, kavelruil of bedrijfsverplaatsing. Dit alles met vertrouwen in elkaar en openheid over zorgen en kansen.

De provincie Utrecht heeft in het verleden diverse bestuurlijke afspraken gemaakt en convenanten ondertekend ten behoeve van een vitaal landelijk gebied. Met de komst van het UPLG is de balans tussen spoor 1 en 2 verschoven ten opzichte van het moment dat veel van de bovengenoemde afspraken zijn gemaakt. Dit kan voor onduidelijkheid zorgen. Voor de provincie geldt het UPLG als inhoudelijk kader voor de gebiedsprocessen. De Omgevingsverordening is voor alle gebiedsprocessen randvoorwaardelijk. Bij het opstellen van de uitvoeringsagenda's voor de negen deelgebieden inventariseren we welke onderdelen van de bestaande bestuurlijke afspraken overeenkomen met het UPLG en op welke onderdelen aanpassing en/of aanvullingen op basis van het UPLG nodig zijn. We geven de gebieden een jaar de tijd voor implementatie van de kaders van het UPLG (tot 1 juli 2027).

5.3 Governance en rolverdeling

5.3.1 Negen deelgebieden

Voor de gebiedsgerichte aanpak hebben we de provincie verdeeld in negen deelgebieden (zie kaart 16 begrenzing ULG-deelgebieden) waarin samen met de betrokken organisaties en grondeigenaren wordt gewerkt aan de uitvoering van de opgaven.



Kaart 16. Begrenzing ULG-deelgebieden

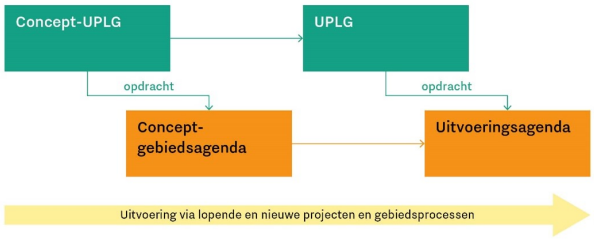
De gebiedsprocessen verlopen niet op het niveau van deze negen deelgebieden maar in kleinere gebiedseenheden zoals bijvoorbeeld polders of andere logische (bestaande) samenwerkingsverbanden, zodat grondeigenaren samen met betrokken organisaties plannen kunnen maken voor hun eigen leefomgeving. Binnen elk gebiedsproces wordt zoveel mogelijk integraal gekeken naar de UPLG-opgaven, ontwikkelingen in het gebied en andere ruimte vragende opgaven, bijvoorbeeld voor landschap, cultuurhistorie, rust en ruimte en sociale samenhang, woningbouw, bedrijvigheid, duurzame energie en recreatie.

5.3.2 Uitvoeringsagendas

Eind 2024 is voor alle deelgebieden een concept-gebiedsagenda opgesteld. Deze gebiedsagenda geeft aan wat de opgaven in het deelgebied zijn, welke processen en initiatieven er al lopen en waar het gebied naartoe wil werken. De concept-gebiedsagenda's zijn voor de deelgebieden een eerste stap geweest om te komen tot een uitvoeringsagenda. De uitvoeringsagenda's geven uitwerking aan de opgaven uit het UPLG in samenhang met de andere opgaven die in ieder gebied bestaan, zoals op het gebied van energieopwekking, recreatie en woningbouw. Ook de lokale ambities en potenties kunnen hierbij betrokken worden.

In de uitvoeringsagenda worden bindende afspraken gemaakt over doelen, resultaten, rollen en verantwoordelijkheden inclusief de inzet van menskracht en middelen. (Ruimtelijke) planvorming is daarbij een belangrijk instrument. In elk deelgebied lopen (straks) één of meerdere gebiedsprocessen, één of meerdere uitvoeringsprojecten en één of meerdere door de provincie ondersteunde initiatieven uit het gebied. Samen vullen zij het 'mandje' van de Uitvoeringsagenda.

Uitvoeringsagenda's zullen na enige tijd bijstelling nodig hebben op basis van goede monitoring en evaluatie. Ook kan worden gekozen om (een deel van) de afspraken over de samenwerking in een deelgebied separaat aan de uitvoeringsagenda vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Deze SOK is dan onlosmakelijk verbonden met de uitvoeringsagenda. Na vaststelling vormen ze gezamenlijk de basis voor de uitvoering. De uitvoeringsagenda's zijn nog in ontwikkeling. Het doel is dat voor juli 2027 de negen deelgebieden beschikken over een Uitvoeringsagenda. Dit UPLG is een belangrijk kader voor de uitvoeringsagenda's. Insteek van de uitvoeringssagenda's is dat het dynamische documenten zijn die regelmatig worden geactualiseerd.



Figuur 11. Relatie tussen het UPLG, de concept-gebiedsagenda's en uitvoeringsagenda's.

5.3.3 Bestuurlijke sturing in de uitvoering

Belangrijk onderdeel van onze aanpak is de governance. Medio 2023 zijn twee Regionale Stuurgroepen (RSG's) gestart: RSG-Oost en RSG-West, ieder met een eigen onafhankelijke voorzitter. De leden van de RSG's bestaan uit de betrokken regionale gebiedspartijen: overheden (provincie, waterschappen en gemeenten), landbouworganisaties, terreinbeherende organisaties en andere maatschappelijke organisaties. We brengen het overleg en de sturing in onze provincie meer in balans met de fase van uitvoering waar we nu in komen. Concreet betekent dit een verschuiving naar de deelgebieden. De Provinciale Stuurgroep Landelijk Gebied (PSLG) – die met name van belang was in de fase van ontwikkeling en besluitvorming richting het UPLG – komt na deze zomer te vervallen. De actualisatie van de governancestructuur zal nader worden uitgewerkt en vormt straks onderdeel van de te actualiseren Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied.

In ieder geval zal het zwaartepunt in de komende planperiode tot 2036 komen te liggen bij de negen Bestuurlijke Stuurgroepen (BSG) in de deelgebieden. Een aantal deelgebieden heeft inmiddels al een BSG, maar voor sommige gebieden zal dit ook nieuw zijn. De BSG's zijn verantwoordelijk voor een aantal kerntaken:

- Opstellen van de Uitvoeringsagenda's. Hierin wordt in navolging van de huidige gebiedsagenda's aangegeven hoe de realisatie van de UPLG-opgaven richting 2035 wordt ingevuld. Uitvoeringsagenda's zullen uitvoeringsprojecten in het kader van het UPLG, lokale gebiedsprocessen en overige projecten in het landelijk gebied bevatten.
- Komen met voorstellen ten aanzien van lopende bestuurlijke convenanten zoals aangegeven onder 5.2.2.
- Contact met partijen op polderniveau of initiatieven binnen het deelgebied.
- Rapporteren en signaleren aan de provincie.

Een Bestuurlijke Stuurgroep beschikt over een jaarlijks budget en wordt mede ondersteund door de gebiedsregisseurs van de provincie Utrecht. In paragraaf 5.6.5 gaan wij nader in op de budgettering van de bestuurlijke stuurgroepen.

De samenstelling van de BSG's zal nog nader worden uitgewerkt in de Uitvoeringsstrategie. Wij denken dat een werkwijze met een zwaartepunt dichter bij de inwoners en bedrijven waar het om gaat, essentieel is in deze fase van uitvoering. Tegelijkertijd realiseren we ons dat deze accentverschuiving nieuw is.

5.3.4 Rollen en verantwoordelijkheden

Uitvoering van het UPLG vraagt een gezamenlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid, van onszelf als provincie en van onze partners, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden. Daarbij zijn de volgende onderwerpen essentieel:

- *Eigenaarschap:* voor een goede uitvoering is het noodzakelijk dat in de gebiedsprocessen alle betrokkenen (overheden en maatschappelijke organisaties) eigenaarschap voelen voor de doelen van het UPLG. Ook de lokale ambities en potentie zijn daarbij belangrijk. De uitvoeringsagenda's die samen met de betrokken organisaties op het niveau van de negen deelgebieden worden opgesteld, zijn hiervoor een belangrijk instrument. Zie verder 5.3.2 Uitvoeringsagendas hierover.
- *Helderheid over rollen en taken:* iedere betrokken partij in het UPLG beschikt over een formele rol en taak met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Vanuit die rol zal men zijn inbreng leveren in het uitvoeringsproces. Het is belangrijk dat er gezamenlijk helderheid en overeenstemming is over deze rollen en verantwoordelijkheden en dat die gedurende het uitvoeringsproces in beeld blijven en worden gerespecteerd.
- *Integrale programmering en aansturing:* het UPLG betreft een ambitieus programma waarin doelen op gebied van klimaat, natuur, water en landbouw bij elkaar worden gebracht. De vraagstukken en

dilemma's ten aanzien van prioritering, geld en capaciteit zijn fors. Met dit UPLG wordt hier richting aan gegeven. Allereerst via de UPLG-maatregelpakketten waarmee voor een aantal belangrijke onderwerpen financiering geregeld is voor de eerste paar jaren (zie 5.6.2 Budgetten voor de UPLG-maatregelpakketten). Verder sturen we hierin via de prioritering van de gebieden (zie 5.4 Prioritaire gebieden). Via de uitvoeringsagenda's zal een verdere uitwerking van de programmering plaatsvinden. Duidelijke keuzes zijn daarbij nodig over welke inzet van de provincie en de vele betrokken partners mag worden verwacht.

Wat verwachten we van onszelf als provincie?

Als provincie hebben we bij de uitvoering van het UPLG verschillende rollen. Allereerst een regisserende rol, we zijn immers eindverantwoordelijke voor het behalen van de UPLG-doelen en hebben daarover wat betreft de Rijksmiddelen verantwoording af te leggen bij het Rijk. We sturen op doelrealisatie en op de integraliteit van de opgaven en de daarmee samenhangende inzet van menskracht en middelen. Alles met alles verbinden is echter een onmogelijke opgave en leidt ook tot vertraging. Het komt eropaan om die thema's te verbinden die nauwe samenhang hebben.

We kunnen dit uiteraard als provincie niet alleen. Juist het samenbrengen van de verschillende opgaven vraagt een nauwe samenwerking van alle partijen. Bij bepaalde thema's zijn vaak ook andere overheden de trekkende partij. Zie bijvoorbeeld de waterschappen op het gebied van KRW-doelen en de gemeenten op het gebied van woningbouw en energie. We hebben elkaar nodig. Dit maakt dat we als provincie ook een participerende en stimulerende rol hebben. De participerende rol kan bijvoorbeeld bestaan uit deelname aan gebiedsprocessen, de stimulerende rol uit het beschikbaar stellen van subsidies, onderzoek, voorbeeldprojecten en communicatiemiddelen.

Wat verwachten we van de waterschappen?

Waterschappen spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de UPLG-doelen. Zij zijn actief in veel gebiedsprocessen en hebben vanuit die rol nauwe contacten met de individuele agrariërs in de gebieden, ze weten wat daar speelt. We verwachten dat zij deze kennis en ervaring inzetten bij de uitvoering van het UPLG. Daarnaast verwachten we een rol op meer strategisch niveau in samenwerking met andere waterschappen en met het Rijk op het gebied van de grote provincie-overschrijdende watervraagstukken, zoals omgaan met de toenemende weersextremen en de daarmee samenhangende perioden van wateroverlast en droogte. Van de waterschappen verwachten wij wat betreft de UPLG-thema's in de uitvoering vooral inzet op de volgende thema's:

- *KRW-doelen:* uitvoeren van maatregelen voor verbeteren van de waterkwaliteit in het oppervlaktewatersysteem en voor herstel hydrologische systemen rondom de Natura 2000-gebieden (realiseren van de KRW-doelen).
- *Toewerken naar een robuust toekomstbestendig watersysteem:* Uitvoeren van en samenwerken aan maatregelen die ruimte bieden aan het opvangen van weersextremen. Dit betekent onder andere samen met alle partners de zoekgebieden voor waterberging verder concretiseren (zie kaart 3 in paragraaf 3.3.2 Klimaatbestendig water- en bodemsysteem) en maatregelen nemen om water meer vast te houden voor lange droge periodes.
- *Veenweiden:* verminderen van CO_2 uit de veenbodems (inclusief kleidek-op-veen) en afremmen van bodemdaling meenemen in de integrale afweging in gebiedsprocessen en peilbesluiten en uitvoeren van daaruitvolgende maatregelen.
- *Heuvelrug en beekdalen:* doorvoeren van de noodzakelijke aanpassingen in het watersysteem op de flanken van de heuvelrug en in de beken en beekdalen.

Wat verwachten we van de gemeenten?

Ook de gemeenten spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de UPLG-doelen, zeker ook vanwege hun RO-taken. Net als de waterschappen hebben gemeenten nauwe contacten met de stakeholders in de gebieden, ze weten wat daar speelt. Van de gemeenten verwachten we het volgende:

- *Inbreng van lokale kennis en ervaring.* De gemeenten werken vanuit een integrale visie aan een vitaal en aantrekkelijk landelijk gebied binnen hun gemeente. Zij hebben nauwe contacten met de bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties en weten op gemeentelijk/ lokaal niveau wat in gebieden speelt.
- *Versterken integrale aanpak*: De gemeenten hebben een belangrijke rol vanwege hun RO-taak. Zij overzien goed de raakvlakken tussen de UPLG-opgaven en de andere opgaven die er in een gebied zijn zoals bv op het gebied van duurzame energie, recreatie, woningbouw, cultuurhistorie en landschap. Hierdoor hebben zij goed inzicht in de kansen en mogelijkheden die dit biedt voor het combineren van opgaven en ook de belemmeringen die er kunnen zijn.
- *Adequate Omgevingsvisie en Omgevingsplan.* De gemeenten sturen onder andere vanuit hun RO-rol via de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan. We verwachten van

de gemeenten dat de UPLG- opgaven daarin volwaardig worden meegenomen. Onder meer voor functieveranderingen, waaronder ook het mogelijk maken van multifunctioneel ruimtegebruik is dit relevant.
- *Bijdragen aan versterken relatie stad-landelijk gebied:* In onze provincie liggen stad en land altijd dicht bij elkaar. Voor onder meer recreatie, Groen Groeit Mee, klimaatadaptatie, biodiversiteit, regionaal voedsel en duurzame energie is de stad-landrelatie belangrijk. Ook voor woningbouw, bedrijventerreinen en mobiliteit spelen ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied. Hierin spelen de gemeenten een belangrijke rol.

Wat verwachten we van het Rijk?

Van het Rijk verwachten we een stevige inzet op de UPLG-opgaven op basis van de (inter)nationale verplichtingen. Het Rijk heeft immers de verantwoordelijkheid voor veel instrumenten die het voldoen aan die verplichtingen als belangrijkste doel hebben. Bovendien hebben deze verplichtingen een werkingssfeer op nationaal niveau. Het is voor een aantal onderwerpen ongewenst als elke provincie daar eigen beleid op gaat voeren.

In zijn algemeenheid verwachten we van het Rijk een consistent en consequent beleid om langjarige zekerheid voor inwoners en ondernemers te bieden, onder andere op de volgende thema's is de inzet van het Rijk van groot belang voor de uitvoering van het UPLG:
- *Stikstof:* generiek beleid en maatregelen om emissies en depositie van stikstof op een geborgde wijze en juridisch houdbaar terug te dringen.
- *Landbouw:* voldoende instrumenten voor een goed en langjarig verdienvermogen van de agrarische sector bij hun ontwikkeling naar een meer natuurinclusieve en circulaire landbouw en voor de ecosysteemdiensten die zij daarbij kunnen vervullen.
- *Natuur:* een voldoende ambitieus Nationaal Natuurplan als uitwerking van de Europese Natuurherstel Verordening en instrumenteer dit adequaat.
- *Nutriënten:* adequaat mestbeleid, dit is van belang om aan de waterkwaliteitseisen te kunnen voldoen (KRW).
- *Gewasbeschermingsmiddelen:* aanscherpen van de toelatingsprocedures van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb).
- *Klimaat-veenweiden:* bij het Deltaprogramma en beslissingen rekening houden met voldoende wateraanvoer voor verhoging van de (grond)waterstanden in de veenweiden, en een integrale rijksaanpak voor veenweidegebied en de diepe droogmakerijen.

Wat verwachten we van de landbouw- en natuur- organisaties en drinkwaterbedrijven?

Inzet en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, zoals landbouw- en natuurorganisaties en drinkwaterbedrijven, zijn onmisbaar voor draagvlak en realisatie. De uitvoering kan alleen gaan werken als we dat in goede samenwerking met hen en met de grondeigenaren doen en als we hen ook al bij het voortraject hebben betrokken. In de (lange) aanloop naar dit UPLG hebben we waardevolle input van de landbouw- en natuurorganisaties en drinkwaterbedrijven ontvangen via allerlei grotere en kleinere bijeenkomsten en overleggen die we hiervoor hebben georganiseerd. Ook in de uitvoering werken we al vele jaren nauw samen, zoals in het gebiedsproces Groot Wilnis Vinkeveen. Verschillende landbouw- en natuurorganisaties nemen ook deel aan de RSG's (oost en west), ze hebben hiermee ook een rol in de governance.

Wij realiseren ons dat er met name van de agrarische sector veel wordt gevraagd. Wij doen een beroep op hen om vanuit hun ondernemerschap mee te blijven denken over slimme oplossingen op bedrijfsniveau en in het gebiedsproces. Met de ondernemers waar er bijzonder veel samenkomt op het bedrijf gaan wij graag in gesprek. We hebben elkaar nodig, alleen door een goede samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties kunnen we resultaten bereiken.

5.4 Prioritaire gebieden

De opgaven zijn groot en in de gebieden bestaat de wil om aan de slag te gaan en te blijven. Het is echter niet mogelijk om in alle gebieden meteen met alle opgaven aan de slag te gaan. De financiële middelen zijn beperkt en ook de beschikbare personele capaciteit heeft zijn grenzen. Daarom prioriteren we in onze aanpak en focussen we ons op de gebieden waar extra uitdagingen liggen, waar opgaven stapelen en die belangrijk zijn om de vergunningverlening weer op gang te brengen in de provincie Utrecht. Dit is in lijn met de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (RLN) van het Rijk. Naast de prioritaire gebieden uit het RLN, voegen wij ook de Utrechtse Heuvelrug toe als prioritair gebied:

a. *De Natura 2000-gebieden met de overgangsgebieden:* hier is herstel van de natuur het meest noodzakelijk, vanwege de toestand van de natuur in deze gebieden (zie 3.4.2 Natuurherstel in Natura 2000-gebieden) en vanwege verplichtingen vanuit de Europese regelgeving. Ecologisch en juridisch en gezien is hier sprake van grote urgentie. Bovendien willen we de provincie Utrecht wat betreft ver-

gunningverlening 'van het slot' halen. Doelrealisatie binnen de Natura 2000-gebieden creëert ook buiten de overgangsgebieden ruimte voor ontwikkelingen in het landelijk gebied. Dit maakt dat de Natura 2000-gebieden met de overgangsgebieden in de uitvoering de hoogste prioriteit hebben.

b. *(Delen van) de veenweidegebieden:* hier komt een groot aantal opgaven bij elkaar. Zoals de opgaven op het gebied van bodem en water, natuur, stikstof en klimaat. Met daarbij als aanvullende randvoorwaarde een toekomstperspectief voor de blijvers in de landbouw. Samen met de waterschappen werken we aan een ruimtelijke differentiatie van het veenweidegebied om te komen tot prioritering: wat moet nu, wat kan straks of veel later. Dit gebeurt onder andere via de bestuurlijke Taskforce Veenweiden. Eerste conclusies over ruimtelijke differentiatie zijn te vinden onder 4.2.1 Gebiedsbeschrijving.
c. *De beekdalen:* de beekdalen in het midden- en noordelijk deel van de Gelderse Vallei zijn prioritair vanwege de urgente KRW-opgaven in combinatie met de opgave voor het grootschalig herstel van de beeksystemen en het realiseren van de natuuropgaven (Natuurnetwerk Nederland/ VHR).
d. *(Delen van de) Heuvelrug en flanken (Langbroekerweteringgebied):* dit gebied is als prioritair aangewezen omdat de grondwatervoorraad van de Heuvelrug functioneert als waterbron voor de wijde omgeving. De kwelafhankelijke natuur op de flanken en de verdere omgeving is hier rechtstreeks van afhankelijk. Ook de landbouw profiteert in droge perioden van de kwel. Herstel van het hydrologisch systeem is om deze redenen essentieel. Daarnaast omvat de Heuvelrug het op de Veluwe na grootste aaneengesloten bos- en heidegebied van Nederland. Een groot deel hiervan valt binnen het Natuurnetwerk Nederland.

Veel van de middelen vanuit de UPLG-maatregelpakketten/Programma natuur fase 2 landen binnen deze prioritaire gebieden. Vier van de zes maatregelpakketten vallen geheel binnen de hierboven genoemde prioritaire gebieden, zie 5.6.2 Budgetten voor de UPLG-maatregelpakketten. Bij de overige twee maatregelpakketten zijn er ook niet-gebiedsspecifieke middelen beschikbaar, zoals voor het realiseren van groenblauwe dooradering via Maatregelpakket 1 (groenblauwe linten, scheggen en boerensloten) en voor het UMDL via maatregelpakket 3 (landbouw). Deze middelen zetten we provinciebreed in.

De uitvoering van deze maatregelpakketten vraagt de komende jaren veel aandacht en grote inzet van personele capaciteit bij betrokken organisaties, onder andere vanwege het tijdpad dat met het Rijk erover is afgesproken. In relatief korte tijd moeten veel middelen worden weggezet: zowel rijksmiddelen voor de UPLG-maatregelpakketten als voor Programma Natuur-2 moeten in 2028 zijn beschikt en in 2032 zijn uitgevoerd.

Vanwege de voorwaarden die verbonden zijn aan de verkregen rijksmiddelen, ligt bij de uitvoering de eerste jaren de focus op de UPLG-maatregelpakketten. Omdat de meeste opgaven bij elkaar komen in de genoemde vier prioritaire gebieden, zullen eventuele aanvullende nieuwe geldstromen die beschikbaar komen, ook bij voorrang op deze gebieden gericht worden.

In de gebieden buiten de prioritaire gebieden bestaan vanzelfsprekend ook opgaven. In die gebieden haken we graag aan bij initiatieven vanuit het gebied om UPLG- en andere opgaven samen te realiseren. Wij steunen dit dan voor zover capaciteit en middelen beschikbaar zijn. We kijken daarbij nadrukkelijk naar andere provinciale programma's op het terrein van gezonde en klimaatbestendige leefomgeving, recreatie, Groen Groeit Mee, cultuurhistorie en duurzame energieprojecten.

5.5 Instrumentarium

5.5.1 Een passende instrumentenkoffer

Passende instrumenten zijn noodzakelijk om de gewenste veranderingen te ondersteunen. Ze maken het mogelijk om beleid tot uitvoering te brengen. Veel instrumenten die bijdragen aan de doelstellingen van het UPLG zijn nu al beschikbaar. Dit betreft niet alleen onze eigen provinciale instrumenten, maar ook die van het Rijk (RVO), de waterschappen en gemeenten. De instrumentenkoffer moet echter voortdurend worden doorontwikkeld om aan de behoefte vanuit de gebieden te kunnen voldoen.

Hieronder is een samenvattend (niet uitputtend) overzicht opgenomen van verschillende typen instrumenten die beschikbaar zijn of worden ontwikkeld ten tijde van vaststelling van het UPLG. Meer informatie over beschikbare regelingen is te vinden op het provinciale subsidieloket en in de landelijke instrumentenkoffer landelijk gebied. Als provincie Utrecht voeren we ook beleid om agrariërs te ondersteunen in de doorontwikkeling naar een economisch rendabel en duurzaam bedrijf. Hier is meer over te lezen onder paragraaf 3.6.3 Perspectief voor de landbouw.

De instrumenten zijn onderverdeeld in vijf categorieën:
- Financieel-economische instrumenten: zoals subsidies en fondsen
- Grondinstrumenten: zoals kavelruil en grondbanken
- Juridische instrumenten: zoals regelgeving en vergunningen

- Kennis en innovatie: zoals onderzoeksprogramma's en pilots
- Samenwerking en organisatie: zoals platforms en netwerken

Financieel-economische instrumenten

Om initiatieven financieel te ondersteunen worden vaak subsidies ingesteld. Een subsidie is een tijdelijke bijdrage van de overheid ten behoeve van starten of het in stand houden van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Aan het krijgen van een subsidie zijn altijd voorwaarden verbonden. Andere mogelijkheden voor financieel-economische impulsen vanuit de overheden zijn bijvoorbeeld fondsen of Regio Deals. Voorbeelden van financieel-economische instrumenten die bijdragen aan de UPLG-doelen zijn:

- Gemeenschappelijk Landbouwbeleid-Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP), onder meer de eco-regeling en LEADER.
- Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL)
- Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)
- Subsidieregeling Leefomgeving Landelijk Gebied. Als provincie hebben wij in 2024 deze integrale regeling opengesteld om verdere versnippering van subsidies tegen te gaan en het verkrijgen van bijdragen te versimpelen. Veel van de onderdelen hiervan dragen bij aan de UPLG-doelen. Bijvoorbeeld:
  - Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) voor Melkveehouderij en Fruitteelt
  - Aankoop en ontpachting NNN-gronden
  - AgroforestryLeefgebieden bedreigde soorten
  - Bestrijding en beheersing invasieve exoten
  - Beleefbare natuur
  - Kleine landschapselementen
  - Verplaatsing landbouwbedrijven
  - Niet-productieve investeringen agrarisch natuurbeheer
  - Beperking bodemdaling Utrechtse veenweiden
- Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp)
- Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer (DAW)
- Regiodeals
- Samenwerking Integrale Gebiedsontwikkeling (SIG) Uitvoering en Planvorming
- Compensatiesystematiek Veenweiden (CSV). Deze regeling is nog in ontwikkeling
- Herwaarderingsregeling ter bevordering van onder andere de vernatting van de veenweiden, extensivering, weidevogelgraslanden en maatregelen rondom hydrologie en connectiviteit in de overgangsgebieden. Deze regeling is in ontwikkeling en is gebaseerd op herwaardering n.a.v. taxatie, met behoud van agrarische functie van de grond. Het zou eenmalig permanente herwaardering van landbouwgrond vergoeden aan agrariërs die vrijwillig meedoen aan gebruiksbeperkingen op perceel niveau en met behoud van de functie landbouw.

Grondinstrumenten

Actief grondbeleid is nodig om voldoende grond te verwerven of beschikbaar te krijgen voor de doelen uit het UPLG, hieronder valt ook het beschikbaar houden van goede landbouwgrond voor de sector. Een aantal beschikbare grondinstrumenten (deels ook door gemeenten toepasbaar) wordt hier genoemd.

- Vrijwillige kavelruil
- Provinciale Grondbank
- Wettelijke herverkaveling
- Grondverwerving en -verkoop (met zo nodig regie op functiewijziging)
- Onteigening (met volledige schadeloosstelling)
- Vestigen voorkeursrecht

Paragraaf 5.5.3 Grond als motor beschrijft een aantal aspecten van het grondbeleid van de provincie meer uitgebreid.

Juridische instrumenten

Ge- en verboden, normering en regelgeving.

- Omgevingsvergunning
- Waterschapsverordening (waterschap) en Omgevingsplan (gemeente)
- Omgevingsverordening. Via regels in de provinciale omgevingsverordening gericht op medeoverheden (instructieregels) of burgers en bedrijven (regels gericht op activiteiten) kan de provincie sturen en reguleren binnen de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van relevante regels voor het UPLG betreffen:
  - Instructieregels voor peilbesluiten aan waterschappen

  - Instructieregels ter bescherming van bijzondere waarden (natuur, cultuurhistorie, landschap) aan gemeenten
  - Regels voor functieverandering van bestaande erven in het landelijk gebied aan gemeenten
  - Regels voor grondwateronttrekking
- Projectbesluit
- Peilbesluit
- Programma

Kennis en innovatie

Via verschillende projecten, programma's en overlegstructuren wordt er kennisontwikkeling en -uitwisseling gestimuleerd en gewerkt aan nieuwe innovaties. Enkele voorbeelden: fieldlabs, pilots, LaMi, de Kenniskring landbouw, Landschapsecologische Systeemanalyse (LESA) en het Veenweiden innovatieprogramma (VIC en VIPNL).

Samenwerking en organisatie

Structuren en systemen moeten worden ingericht om de onderlinge samenwerking tussen partijen en de uitvoering te kunnen vormgeven en ondersteunen. Een aantal voorbeelden van dergelijke structuren en systemen: de Gebiedsgerichte aanpak, Gebiedscoöperaties, Regionale Stuurgroepen, Bestuurlijke Stuurgroepen, de landbouwtafel en de Utrechtse stikstofdepositiebank

Agrariërs die stappen willen zetten in de omschakeling naar andere typen bedrijfsvoering kunnen daarbij op verschillende manieren ondersteuning krijgen vanuit de provincie. Zie hiervoor het Ondernemersprogramma in paragraaf 3.6.3 Perspectief voor de landbouw. Zo kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van: de Vraagbaak Landbouw, plattelandscoaches, subsidies voor het opstellen van een duurzaam bedrijfsplan en subsidies voor voer- en managementmaatregelen. Via het Netwerk Duurzame Landbouw met Natuur wordt praktische kennis over natuurinclusieve landbouw beschikbaar gesteld voor en gedemonstreerd aan Utrechtse agrariërs. Het netwerk is een samenwerking van landbouw-, natuur- en milieuorganisaties. Ook willen wij de bedrijven met veel grond in en rondom Natura 2000-gebieden actief ondersteunen, omdat de opgave voor deze bedrijven groot is.

Ook Ontwerpend onderzoek kan helpen om te komen tot uitvoering. Het dient om in gebieden en in gezamenlijkheid de kwaliteiten, opgaven en kansen te verkennen en mogelijke keuzes te verbeelden. Met inzet van ruimtelijk ontwerp kan worden bijgedragen aan de gebiedsgerichte uitvoering.

Inzet instrumentarium voor UPLG

Voor het behalen van de UPLG-doelen wordt waar mogelijk gewerkt op basis van instrumenten met een stimulerend karakter. Het is echter niet altijd zeker of de uitvoering van het beleid slaagt op vrijwillige basis. Op onderdelen zullen we vanwege de (juridische) urgentie van de opgaven strenger instrumentarium moeten inzetten. Met name de juridische instrumenten en enkele grondinstrumenten zijn meer sturend.

We zetten in op het doorontwikkelen van het instrumentarium, zodat het goed aansluit bij het realiseren van de UPLG-doelen. Bijvoorbeeld door instrumenten inzetbaar te maken voor prioritaire gebieden, of door wijzigingen in regels of werkingsgebieden op te nemen in de omgevingsverordening, of nieuwe instrumenten te ontwikkelen waar deze nog ontbreken. Kortom, de instrumentenkoffer blijft in beweging.

5.5.2 Vergunningverlening

De provincies zijn in Nederland verantwoordelijk voor een aantal vergunningen in het landelijk gebied, waaronder de Omgevingsvergunningen voor Natura 2000 activiteiten, bouw- en milieubelastende activiteiten. Met deze vergunningen kunnen boeren- en andere bedrijven toestemming krijgen voor hun activiteiten, op basis van onder meer stalmaatregelen en het aantal dieren. Zoals eerder aangegeven zit Utrecht op dit moment 'op slot'. We kunnen geen vergunningen afgegeven voor stikstofemissies, omdat we niet voldoen aan de eisen voor natuurherstel. Wij nemen daarom een aantal maatregelen om toe te werken naar een situatie waarin wij weer vergunningen kunnen verlenen in onze provincie.

Zoals eerder aangegeven streven wij als provincie naar het werken met doelsturingsvergunningen. Hierbij is het passend dat onze vergunningverlening zich ook richt op 'output' – zoals uitstoot beperking van ammoniak – in plaats van 'middelen', zoals stalmaatregelen en aantal dieren. Wij willen dan ook per 1 januari 2027 een begin maken met een doelsturingsvergunning voor de agrarische sector in onze provincie met als prioriteit de PAS-melders. Een doelsturingsvergunning past beter bij de uitgangspunten die zijn opgenomen over de beperking van de uitstoot van ammoniak in onze provincie in 2035, omdat het zich richt op uitstoot.

Dit houdt in dat op termijn oude vergunningen kunnen worden vervangen door doelsturingsvergunningen. Bedrijven hebben dan een emissieplafond en zullen hun bedrijfsvoering moeten aanpassen aan dit plafond. Het is onze verwachting dat op termijn de meeste bedrijven met het nemen van onder andere voer- en managementmaatregelen aan dit doel kunnen voldoen zonder te extensiveren. Op deze manier brengen we vergunningen in lijn met de beschikbare milieugebruiksruimte en verbeteren we de juridische houdbaarheid van (bestaande) vergunningen.

Onze verwachting is dat het hiermee ook juridisch aantoonbaar is welke bijdrage een individueel bedrijf levert aan de totale beperking van uitstoot in de provincie. Met deze vergunning onderzoeken wij of specifieke doelgroepen die momenteel in de knel zitten – zoals de eerdergenoemde PAS melders – met voorrang kunnen worden vergund. Meerdere provincies oriënteren zich momenteel op het invoeren van een doelsturingsvergunning en het past ook in de ambitie van het Rijk om te komen tot doelsturing. Doelsturing laat meer ruimte voor flexibiliteit op bedrijfsniveau om de best passende middelen te kiezen. Daarmee nodigt het uit tot innovatie en het op bedrijfsniveau bijdragen aan oplossingen voor gemeenschappelijke problemen. Desalniettemin zit aan de invoering ook een aantal juridische haken en ogen. Inmiddels is een analyse verschenen van het advocatenkantoor Pels Rijcken. Dit advies bevestigt de juridische 'haken en ogen' waar in het Ontwerp UPLG melding van werd gemaakt. Kern van het advies is dat de maatregelen in de Provinciale Verordening en het UPLG belangrijke voorwaarden zijn om te komen tot natuurherstel, maar in zichzelf onvoldoende zijn om intrekkings- en handhavingsverzoeken af te houden en te komen tot vergunningverlening. Een belangrijke aanvulling moet worden geleverd in een meer specifieke ecologische onderbouwing en mogelijk aanvullende maatregelen gericht op andere factoren dan stikstofbeperking. Hier wordt in het kader van de Uitvoeringsstrategie landelijk gebied en het provinciale programma Natuur, verder invulling aan gegeven. Een belangrijk onderdeel van de nieuwe vergunningsystematiek is het toezicht op de uitvoering en de handhaving. Meer vrijheid in het kiezen van middelen, betekent ook meer verantwoordelijkheid voor het halen van de doelen. Voor de provinciale organisatie betekent dit ook dat een versterking op het vlak van toezicht nodig zal zijn.

Toezicht is zowel nodig voor vergunde bedrijven als voor in algemene regels geborgde maatregelen (zoals bijvoorbeeld de bemestingsbeperkingen in de stikstofzones). Dit vraagt een aanpassing van de werkwijze van de toezichthouders en nauwe afstemming met VTH-ketenpartners, zoals gemeenten en omgevingsdiensten. Daarnaast zal nauw overleg met de sector nodig zijn om vast te stellen welke technieken kunnen worden gebruikt voor het toezicht, zodat een eenduidig beeld bestaat over de metingen en dubbel werk in de praktijk wordt voorkomen.

Wij zijn momenteel bezig om de aanbevelingen van Pels Rijcken nader tegen het licht te houden. Daarbij betrekken wij nadrukkelijk ook de stikstofaanpak van het Rijk en de Rijksaanpak Doelsturingsvergunning. In het najaar van 2026 gaan wij met de landbouwsector verder in overleg over onze aanpak vergunningverlening.

5.5.3 Grond als motor

Grote ruimte vragende opgaven

De UPLG-opgaven op het gebied van water, natuur, stikstof en klimaat vragen veel ruimte. Waar mogelijk worden deze opgaven gecombineerd zodat de extra ruimtevraag zoveel mogelijk beperkt kan blijven. Ook vanuit de landbouw is sprake van een grote behoefte aan grond. Dit is vaak een belangrijke reden voor agrariërs om mee te doen aan de gebiedsprocessen. Agrarische bedrijven hebben grond nodig voor hun bedrijfsvoering en om tegemoet te kunnen komen aan de UPLG-opgaven.

Ook buiten het UPLG kennen we grote ruimte vragende opgaven. Zoals op het gebied van onder andere duurzame energie, mobiliteit, woningbouw, bedrijventerreinen en recreatie (Groen Groeit mee). Dit alles vraagt om verstandig combineren en het vraagt ook om keuzes. Niet alles kan overal. Deze keuzes vinden plaats op verschillende schaalniveaus. Soms is dat provinciebreed en moet dat worden geregeld via de provinciale Omgevingsvisie en -verordening. In andere gevallen kunnen zaken beter regionaal/lokaal worden aangepakt via de gebiedsgerichte aanpak.

Rode draad is dat de inzet van vrijkomende gronden als 'motor' zal (moeten) fungeren om de doelen te halen en de gebiedsprocessen tot een succes te maken. Als provincie proberen we dit op verschillende manieren te faciliteren. Te denken valt aan actief grondbeleid, inzet van het juiste instrumentarium en stimuleringsregelingen.

Actief grondbeleid

De grote opgaven waar we als provincie samen met onze partners voor staan gekoppeld aan de schaarste van grond, vraagt om een actief grondbeleid. Vooral daar waar we de uitvoeringskracht willen

versterken en meer regie willen voeren op het realiseren van de opgaven. De keuze voor een actief grondbeleid is in november 2022 door Provinciale Staten gemaakt met het 'Beleidskader strategisch grondbeleid'. Inmiddels hebben wij ook de provinciale Nota Grondbeleid 2024-2028 vastgesteld.

Met het 'Beleidskader strategisch grondbeleid' (2022) is de mogelijkheid ontstaan om een provinciale Grondbank als instrument in te zetten. Hiermee willen wij actief grond aankopen ten behoeve van onze provinciale doelen. Daarvoor is in 2022 een raamkrediet van 20 miljoen Euro voor de provinciale Grondbank beschikbaar gesteld. De aangekochte gronden worden weer ingezet in het gebiedsproces voor bijvoorbeeld het extensiveren van de landbouw of het realiseren van de overige provinciale doelen. De nationale Grondbank kan aanvullende mogelijkheden bieden.

Het actief aankopen van grond gebeurt door de provincie vanuit tweeperspectieven, te weten:
- *Taakgebonden aankoop*: dat wil zeggen dat we weten wat we waar moeten realiseren, bijvoorbeeld voor het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden
- *Strategische aankoop:* we weten welke doelen te bereiken hebben, maar nog niet precies waar. Dit houdt in dat grond wordt verworven nog voordat concrete plannen voor de betreffende grond bestaan

In de huidige situatie met veel ruimtelijke opgaven en een tekort aan vrijkomende gronden zijn beide typen aankoop van belang. Met de eerste zijn we al jaren vertrouwd, de tweede (strategisch grondaankoop) is relatief nieuw, maar is in de huidige situatie wel erg relevant. Het hebben van een grondpositie biedt immers meer mogelijkheden in de gebiedsprocessen. De provinciale gronden kunnen dan bijvoorbeeld binnen een gebiedsproces worden ingezet als 'compensatiegrond' of voor extensivering van de bedrijfsvoering van de betrokken agrariërs binnen het gebiedsproces.

Grond kan ook een andere bestemming of gebruiksbeperkingen krijgen. Bijvoorbeeld door middel van een zogeheten 'kwalitatieve verplichting'. Dit heeft vrijwel altijd invloed op de waarde van de grond. In die situaties is herwaardering aan de orde, meestal in de vorm van afwaardering. Verder kan actief aankopen van grond én gebouwen ook nodig zijn om inplaatsingslocaties te verkrijgen voor bedrijven die elders in de knel komen vanwege de gebiedsopgaven.

De overheid is bij haar grondbeleid gehouden aan regels en wetten onder meer in relatie tot staatssteun. Zo mag bijvoorbeeld bij aankoop alleen marktconform worden onderhandeld, ook daar waar commerciële partijen hoger mogen bieden. Om echt beweging in het gebied te krijgen, is het daarom nodig dat alle partijen met grondposities in het gebied de handen ineenslaan om samen een plan voor het gebied te maken.

Pacht

De provinciale pachtpercelen worden via Pachtportaal jaarlijks en voor een deel 3-jaarlijks verpacht. De te verpachten gronden van de provincie hebben wij tijdelijk in beheer en zijn gericht om in te zetten voor de realisatie van de verschillende doelen.

Vrijwillige kavelruil of wettelijke herverkaveling

In Utrecht ligt de komende jaren een flinke druk op de landbouw, onder andere om te komen tot extensivering van het gebruik van grond. Voor het realiseren van de doelen is het van belang dat grond zoveel mogelijk in een gebiedsproces wordt ingezet. Dit vraagt van de betrokken boeren en grondeigenaren commitment aan het gebiedsproces. Vrijwillige kavelruil is een belangrijk instrument om beweging in een gebied te krijgen. Naast actief aankopen en kavelruil, zetten wij in bepaalde gebieden ook in op bedrijfsverplaatsing.

Het kan echter soms zinvol zijn om een meer bindend publiekrechtelijk kader te kiezen. Hierbij biedt de Omgevingswet artikel 12.3 - voorheen Wet Inrichting Landelijk Gebied, WILG – de mogelijkheid om met een bindend/wettelijk kader voor de betrokken grondbezitters een samenhangende herverkaveling te realiseren. Dit instrument wordt momenteel op Rijksniveau verder onderzocht. Zowel het Kadaster als het ministerie van LVVN zijn hierbij betrokken.

Onderhandelen op basis van schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening

Het is de vraag of grondverwerving op basis van vrijwilligheid voldoende houvast biedt om de opgaven tijdig te kunnen realiseren. Met name omdat het alleen op basis van marktwaarde bieden vaak onvoldoende blijkt om percelen te kunnen verwerven. Daarom kan inzet van een het onteigeningsinstrument worden overwogen. De inzet van dit instrument maakt het mogelijk om een hogere vergoeding te bieden aan grondeigenaren. Onteigening kan alleen ingezet worden als aan een aantal criteria is voldaan. Het is alleen mogelijk als:

- Sprake is van een onteigeningsbelang
- Onteigening noodzakelijk is
- Onteigening urgent is

Onder de nieuwe Omgevingswet geldt dat ieder onteigeningsbesluit door Provinciale Staten moet worden genomen. Voor de inzet van dit instrument is het Uitvoeringskader Onteigening vastgesteld. Strekking van het uitvoeringskader is om het instrument onteigening zo terughoudend mogelijk in te zetten, maar de mogelijkheid open te laten als het gaat om de realisatie van taakstellingen die onontkoombaar zijn. Binnen dat kader is ook de kaart met essentiële percelen natuur (herijking van de eerdere 'prioritaire gebieden Natuurnetwerk Nederland) door Provinciale Staten vastgesteld.

Grondstrategieplannen

Belangrijk is dat het grondinstrumentarium in de uitvoering op de juiste manier wordt ingezet. Hiertoe stellen we een grondstrategieplan op per deelgebied waarbij de beschikbare grondinstrumenten – bijvoorbeeld vrijwillige verwerving, de inzet van kavelruil, of verplichtend instrumentarium - worden gekoppeld aan de beleidsdoelen of opgaven en de termijn waarin deze zouden moeten zijn gerealiseerd. Grondstrategieplannen zijn interne analyses voor de grondbehoefte. We organiseren eerst enkele pilots en op basis daarvan leggen we de relaties met de uitvoeringsagenda's. De uiteindelijke keuze van het gebruik voor een bepaald grondinstrument is daarmee maatwerk.

Grond is een gevoelig onderwerp, waarbij vertrouwen tussen partijen een grote rol speelt. Blijvende bedrijven maken zich bijvoorbeeld zorgen over de opkoop van grond door boeren van buiten het gebied of door speculanten. We zijn daarom op zoek naar manieren om over het onderwerp grond meer gezamenlijk met gebiedspartijen op te trekken. We onderzoeken de mogelijkheid om op gebiedsniveau zogenaamde 'grondtafels' in te stellen: partijen in de gebieden krijgen dan zeggenschap over ruil en toedeling van gronden. Dit kan meer vertrouwen geven in de (tussen)rol van de overheid. Een vertrouwenwekkende grondstrategie kan er ook toe bijdragen dat grond van stoppende bedrijven wordt ingebracht en verkocht via een kavelruil of gebiedsproces.

Vrijkomende agrarische bebouwing

We hebben als provincie al heel lang aandacht voor vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's) en mogelijke nieuwe functies op de erven. We zoeken hierbij naar meer ruimte voor woningen en sociale en economische functies, zonder afbreuk te doen aan een goede ruimtelijke kwaliteit. Dit is neergelegd in de provinciale notitie 'Erven met perspectief 2024-2026'. Het ruimtelijk beleid van de gemeenten kan hierop aansluiten, met als doel om binnen de Omgevingswet heldere kaders te bieden. We stimuleren alle gemeenten en/of regio's een eigen VAB-visie te formuleren en bij iedere omgevingsvergunning of elk traject voor functieverandering zoveel mogelijk ruimte te bieden aan gewenste functies.

Momenteel voorziet onze Omgevingsverordening al in mogelijkheden om op erven niet-agrarische nevenactiviteiten te ontplooien. Voor stoppende bedrijven bestaat de mogelijkheid om deze onder voorwaarden te transformeren naar nieuwe (stedelijke) functies. De ervaringen uit de praktijk leren echter dat de mogelijkheden in sommige gevallen als ontoereikend worden ervaren om de gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Via de wijziging van de Omgevingsverordening is het mogelijk om meer flexibiliteit in deze regelgeving te bieden, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteiten van het landelijk gebied.

Uitgaande van een eerdere VAB-prognose van de WUR stoppen naar schatting in de provincie Utrecht meer dan 500 bedrijven vóór 2030. Daarbij komt minstens 1,2 miljoen m^2 aan agrarische bebouwing vrij, waarvan ongeveer 2/3 deel uiteindelijk zal worden gesloopt. De aanpak van vrijkomende agrarische gebouwen is multidisciplinair en projectmatig opgezet, met bijdragen vanuit landbouw, ruimtelijke ontwikkeling, ondermijning, economie, energie, grondzaken, GIS en milieu (asbestdaken). Deze aanpak beoogt aan te sluiten op regelingen voor beëindiging of verplaatsing van bedrijven.

5.5.4 Beheer en inrichting

Wat betreft de beschikbare financiële middelen voor het beheer en de inrichting van onze natuur- en landbouwgebieden zijn we in grote mate afhankelijk van verschillende regelingen vanuit Europa en het Rijk. Op onderdelen hebben we eigen provinciale regelingen. Deze regelingen geven wij hier weer. Ook doen we daarbij enkele aanbevelingen voor mogelijk nieuwe regelingen.

Natuurbeheer

Een goed beheer van de natuur is essentieel om te komen tot natuurherstel en daar besteden wij veel aandacht aan.

a. Allereerst zetten wij, samen met de TBO's, in Utrecht maximaal in op natuurherstel van de Natura 2000 gebieden via het Programma Natuur fase I en fase II en de maatregelpakketten UPLG.
b. Daarnaast gaan wij het gesprek aan met de terreinbeherende organisaties om te komen tot optimaal beheer. Wij doen dit in het kader van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap en zetten daarbij in op continuering van intensief beheer en waar nodig verdere optimalisatie.
c. En ten slotte blijven wij nadrukkelijk bij het Rijk aankloppen om te komen tot een meer kostendekkende vergoeding voor natuurbeheer door terreinbeherende organisaties voor de zeer noodzakelijke inzet.

De provincie geeft subsidie voor het beheer van natuurterreinen. De voorwaarden en de hoogte van de subsidie hangen af van het type natuur op dat terrein. Deze 'beheertypen' staan op de beheertypenkaart van het Natuurbeheerplan. En zijn beschreven in de Index natuur en landschap. Natuurbeheerders met meer dan 75 hectare natuurterrein kunnen individueel beheersubsidie aanvragen. Dat kan alleen als zij gecertificeerd zijn. Kleinere beheerders doen hun aanvraag via een collectief.

Agrarisch Natuurbeheer

Uitbreiding van arealen en langjarige contracten: Het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) is een belangrijk instrument om binnen het agrarische gebied doelen ten aanzien van natuur, water en klimaat te realiseren. Ook het Rijk zet in op een forse uitbreiding van het landelijk aantal hectares waar ANLb beheerpakketten worden ingezet en op langjarige beheercontracten (12 tot 20 jaar). We staan achter deze ontwikkelingen en stimuleren deze waar mogelijk in onze gesprekken met het Rijk.

Daarbij streven we naar maximaal gebruik van de (financiële) mogelijkheden die het Rijk hiervoor biedt. Hoe we dit doen is te lezen onder 3.4.7 Verhogen biodiversiteit in het agrarisch gebied. Om het ANLb zo aantrekkelijk mogelijk te maken, zetten we ook in op de doorontwikkeling van andere instrumenten, zoals een herwaarderingsregeling voor agrarische gronden (zie ook bij 5.5.1 Een passende instrumentenkoffer) en langjarige beheercontracten. Wij realiseren ons dat de inzet van agrarisch natuurbeheer op pachtgrond ook een langjarig pachtcontract met werkbare voorwaarden vereist. We hebben als provincie een belangrijke rol in het stimuleren van duurzame pacht.

Private bijdragen: In sommige gevallen kunnen middelen voor (agrarisch) natuurbeheer worden aangevuld met private bijdragen. We zien daarbij een breed gedragen systeem van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) voor het beheer als een mogelijke toekomstige ontwikkelrichting om middelen van overheden en private fondsen of bedrijven bij elkaar te brengen.

Slootplannen en waterbeheer

Het ecologisch onderhouden van sloten is goed in het beheer te integreren met behulp van een slootplan. In een slootplan kan op bedrijfsniveau worden beschreven welke sloten tot het bedrijf behoren en welke daarvan ecologisch worden beheerd. Het opstellen van slootplannen is belangrijk omdat daar vergoedingen aan kunnen worden gekoppeld. Ook is het daarmee voor de schouw duidelijk op welke plaatsen niet wordt geschoond, omdat daar ecologische doelstellingen voorrang hebben. We omarmen dit initiatief van de agrarische collectieven en stimuleren de ontwikkeling. Daarbij vragen we aandacht voor kennisdeling en bewustwording en voor brede, afgestemde toepassing. Slootplannen zijn ook zeer geschikt voor het monitoren van de waterkwaliteit en de biodiversiteit. Daarmee zijn ze ook een hulpmiddel voor de ondernemer om op deze doelen te sturen.

Het ontwikkelen en toepassen van een bedrijfsbodemwaterplan is ook een mogelijkheid voor de ondernemer om zelf bodemverbeterings- en waterconserveringsmaatregelen overzichtelijk vast te leggen. Het bedrijfsbodemwaterplan geeft advies over de meest effectieve maatregelen op de geselecteerde percelen om aan regionale en landelijke milieuopgaven bij te dragen, met name reductie van nutriëntenverliezen. Dit past in een gebiedsgerichte aanpak.

Historische buitenplaatsen en landgoederen

De provincie Utrecht is bijzonder rijk aan historische buitenplaatsen en landgoederen. Op buitenplaatsen en landgoederen komen veel verschillende opgaven en beleidsvelden samen. Zo vertegenwoordigen ze een grote landschappelijke waarde en bieden hoogwaardige natuurgebieden met een grote biodiversiteit. Daardoor zijn ze ook erg in trek bij recreanten en is de bezoekersdruk soms hoog. Er is veel aandacht voor duurzame landbouw en ze vormen een belangrijk partner in de realisatie van nieuwe natuur en bos. Het beheer en onderhoud van historische gebouwen, tuinen, parken, paden en de natuur gaat gepaard met hoge kosten. Daarom zoeken buitenplaatsen en landgoederen naar economische kostendragers. De meeste buitenplaatsen en landgoederen liggen voor een groot deel binnen het NNN, waar ontwikkelingen om kostendragers te realiseren slechts beperkt mogelijk zijn.

De gemeenschappelijke belangen benadrukken de urgentie om de problematiek rondom de duurzame instandhouding van de historische buitenplaatsen en landgoederen integraal op te pakken. We gaan komende periode op zoek naar manieren en instrumenten om meer ruimte te creëren.

5.6 Financiën

5.6.1 Beschikbare budgetten

Wat betreft de beschikbare middelen voor de uitvoering van het UPLG is sinds het indienen van het concept-UPLG (juli 2023) veel veranderd. In eerste instantie is door het Kabinet Schoof het Transitiefonds landelijk gebied geschrapt. Inmiddels heeft het Kabinet Jetten het Stikstoffonds (20 miljard euro) ingesteld.

Als provincie Utrecht zijn we in de gelukkige omstandigheid dat we met de rijksmiddelen voor de UPLG-maatregelpakketten in juni 2024 een flinke financiële impuls hebben gekregen waar we de eerste paar jaar volop mee aan de slag kunnen. Hieronder staat een overzicht van de beschikbare budgetten voor uitvoering van het UPLG, voor zover deze nu te overzien zijn. Daarnaast zijn ook (beperkt) middelen beschikbaar bij waterschappen en gemeenten. Deze zijn hier niet in beeld gebracht. De middelen waar we voor de UPLG-opgaven gebruik van kunnen maken, kunnen worden ingedeeld in een aantal categorieën:

Categorie 1	Provinciale middelen	In de provinciale (meerjaren)begroting zijn voor de UPLG opgaven middelen opgenomen (wateren bodem, natuur, stikstof, klimaat, landbouw) zie Programmabegroting Provincie Utrecht 2025 P2 en P3
Categorie 2	Rijksmiddelen	Er zijn een flink aantal SPUKs die een impuls geven aan de uitvoering van projecten in het landelijk gebied. Een aantal belangrijke zijn:- UPLG-maatregelenpakket (249,5 miljoen) - Programma Natuur Fase 2 (33,2 miljoen) - Impulsgelden Veenweiden (18 miljoen) - Regeling specifieke uitkering PAS melders (7,4 miljoen) - Regeling uitvoering aanpak piekbelasting (2,5 miljoen) - Regeling specifieke uitkering bodem 2023 (2,8 miljoen)
Categorie 3	Middelen vanuit Europa	Daarnaast zijn er middelen vanuit Europa. Dit gaat meestal om subsidies, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB 2023-2027). Dit bestaat globaal uit grondgebonden onderdelen zoals de basispremie, en uit regelingen die bijdragen aan een duurzame omgeving. Zie provinciale openstellingen en gesloten openstellingen.

Tabel 10: De middelen waar we voor de UPLG-opgaven gebruik van kunnen maken

Voor een belangrijk deel van de stikstof opgave draagt het Rijk beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid. In het coalitieakkoord 'Aan de slag' is vastgelegd de stikstofcrisis aan te pakken met een landelijk Stikstoffonds van 20 miljard (waarvan 9 miljard is gereserveerd voor gebiedsgerichte maatregelen). De realisatie van de UPLG- maatregelen is daarmee in belangrijke mate verbonden met de beschikbaarheid van rijksbijdragen uit dit fonds. Hoewel de beleidsmatige aansluiting met het Rijksbeleid groot is, blijft de definitieve omvang en tijdigheid van de specifieke uitkeringen onzeker.

Duidelijk is dat met de budgetten voor de maatregelpakketten, het Stikstoffonds en de andere financieringsbronnen een flink budget beschikbaar is om mee aan de slag te gaan, zeker de eerste jaren. Dat vraagt echter wel om een slimme financiële strategie, gericht op een zo efficiënt mogelijk inzet van deze middelen (kosten efficiënt en gericht op doelbereik).

5.6.2 Budgetten voor de UPLG-maatregelpakketten

Voor de financiering van de maatregelen en activiteiten in de deelgebieden zijn onder andere de UPLG-maatregelpakketten van belang. Het Rijk heeft in juni 2024 249,5 miljoen Euro aan de provincie Utrecht toegekend om uitvoering te geven aan vijf maatregelpakketten. Deze maatregelpakketten zijn bedoeld als impuls om in de eerste jaren versneld tot uitvoering te komen.

De pakketten bevatten maatregelen die voldoende kansrijk zijn om op korte termijn uit te voeren en die bijdragen aan het realiseren van de UPLG-opgaven. De toekenning door het Rijk aan onze provincie betekent een eerste impuls voor veel belangrijke Utrechtse opgaven, zoals het natuurherstel in de Natura

2000-gebieden, de klimaatopgaven in de veenweiden, versterking groenblauwe dooradering en de transitie naar duurzame landbouw. In Hoofdstuk 4 Ontwikkelrichting per Utrechts landschap is reeds per landschap een overzicht gegeven van de maatregelen die met deze rijksmiddelen kunnen worden uitgevoerd.

Samengevat geeft onderstaande tabel een overzicht van de verdeling van rijksmiddelen over de zes maatregelpakketten, inclusief de aanvullende rijksmiddelen die vanuit het Landelijk Programma Natuur aan de provincie Utrecht zijn toegekend.

UPLG-maatregelpakket	**Rijksmiddelen, bevestigd conform besluit Ministerraad 7 juni 2024 incl. btw (in mln. euro)**	**Rijksmiddelen te verwachten vanuit SPU-Kaanvraag Programma Natuur fase 2 (in mln. euro)**
UPLG-maatregelpakket 1 Groenblauwe Linten, Scheggen en Boerensloten	€ 59,37	-
UPLG-maatregelpakket 2 Veenweiden	€ 75,32	-
UPLG-maatregelpakket 3 Landbouw	€ 37,53	-
UPLG-maatregelpakket 4Overgangszones Natura 2000-gebieden	€ 75,09 (voor 5 van de 9 natura 200o-gebieden)	€30,7 (voor alle 9 Natura 2000-gebieden)
UPLG-maatregelpakket 5 Heuvelrug en Flanken	€ 2,17	€1,2
UPLG-maatregelpakket 6 Beekdalen	€ -	€1,3
Totaal	€ 249,48	€33,2

Tabel 11: Verdeling rijksmiddelen over de zes UPLG-maatregelpakketten

Voor enkele onderdelen van de maatregelpakketten 1, 2 en 3 zijn aanvullend middelen vanuit de provinciale begroting gereserveerd. In totaal gaat het om 10,2 miljoen Euro. In hoofdstuk 4 hebben wij reeds aangegeven welke (onderdelen van de) maatregelpakketten in de verschillende landschappen kunnen worden ingezet. In een aparte notitie is aangegeven welke (onderdelen van de) maatregelpakketten in welke van de negen deelgebieden tot uitvoering zullen komen.

Om extra impulsen aan het landelijk gebied te geven, is het vertrekpunt om de middelen vanuit het Landelijk Programma Natuur en vanuit de UPLG-maatregelpakketten zoveel mogelijk in samenhang te programmeren. Leidende principes daarbij zijn:

- In relatief korte tijd moeten veel middelen worden weggezet. De middelen uit de UPLG-maatregelpakketten moeten in 2028 zijn beschikt en in 2032 zijn uitgevoerd, hetzelfde geldt voor de middelen uit het Landelijk Programma Natuur. Daarom wordt prioriteit gegeven aan projecten die binnen deze termijnen worden gerealiseerd.
- De provincie verwacht dat partners zich ook maximaal inspannen om duidelijkheid te geven over hun financieringsmogelijkheden.

5.6.3 Adaptieve programmering

De opvolging van het Transitiefonds landelijke gebied in de vorm van het Stikstoffonds roept vragen op over hoe een aantal belangrijke opgaven tot uitvoering kan komen. De eerste jaren kunnen wij met de middelen voor de UPLG-maatregelpakketten in de uitvoering flinke stappen zetten. Op (middel)lange termijn zijn er echter vooralsnog onvoldoende middelen beschikbaar om alle doelen te realiseren (zie ook Bijlage XI Financiële onderbouwing). Dit betekent keuzes maken en het beschikbare budget zo efficiënt en effectief mogelijk aanwenden.

Uit een financiële analyse van maart 2026 (zie Bijlage XI Financiële onderbouwing) blijkt dat voor het merendeel van de maatregelen in de eerste uitvoeringsperiode (2026–2028) financiële dekking beschikbaar is. Deze dekking bestaat uit bestaande provinciale budgetten en specifieke uitkeringen, waaronder de in 2024 door het Rijk toegekende € 249,5 miljoen voor de UPLG-maatregelpakketten. Daarnaast zijn middelen beschikbaar vanuit onder meer Programma Natuur fase 2, impulsgelden veenweiden en diverse andere specifieke uitkeringen. Hiermee kunnen in de eerste jaren belangrijke stappen worden gezet in de uitvoering van maatregelen op het gebied van natuurherstel, water en bodemkwaliteit, klimaatmaatregelen en landbouwtransitie.

Voor de periode 2029-2035 is de financiële opgave omvangrijker en zijn de onzekerheden groter. Voor onder meer hydrologische maatregelen rond Natura 2000-gebieden, natuurherstel, bosuitbreiding, agrarisch natuurbeheer, klimaatmaatregelen in de veenweiden en de landbouwtransitie zijn aanvullende middelen noodzakelijk.

Uit de financiële analyse blijkt dat de financiële opgave voor deze periode aanzienlijk is en dat de beschikbaarheid van financiële middelen onzeker blijft. Het is daarom geen gegeven dat voor alle maatregelen uit het UPLG volledige financiële dekking beschikbaar zal zijn. De uitvoering van het UPLG vraagt daarmee ook in de komende jaren om bestuurlijke en financiële keuzes. Dat wordt ook wel 'adaptief programmeren' genoemd. In hoeverre we hiermee de doelen realiseren, is onzeker. De internationale veiligheid, ontwikkelingen op de wereldmarkt, klimaatverandering en de politieke situatie zijn weinig stabiel en dat blijft naar verwachting voorlopig het geval. Voor de uitvoering van het UPLG betekent dit dat wij de komende jaren met alle betrokken partijen de uitvoering oppakken via deze adaptieve programmering. Wij zijn daarbij voortdurend op zoek naar geld en andere middelen om verder uitvoering te kunnen geven aan onze ambities. Afhankelijk van de mogelijkheden die we tegenkomen, kunnen meer opgaven worden uitgewerkt in uitvoerbare plannen.

De provincie beschouwt 2028 als een belangrijk bestuurlijk en financieel ijkmoment om de opgave, de beschikbare middelen en de uitvoerbaarheid van het UPLG in samenhang te herijken en waar nodig keuzes te maken over het vervolg van de uitvoering. Ook hier geldt dat voor een belangrijk deel van de maatregelen en beleidsdoelen het Rijk medeverantwoordelijk is. Als provincie zetten we ons actief in op het verkrijgen van aanvullende rijksmiddelen en andere vormen van cofinanciering. De uiteindelijke omvang van de provinciale financiële opgave zal mede afhangen van de beschikbaarheid van deze middelen, de uitwerking van landelijke instrumenten voor grondwaardering en afwaardering en de mate waarin vrijwillige beëindiging, verplaatsing of bedrijfsaanpassing kan worden gerealiseerd. De provincie houdt hierover intensief contact met het Ministerie van LVVN.

5.6.4 Financiële compensatie voor de landbouw

Het UPLG bevat een brede mix aan maatregelen die potentieel invloed hebben op het verdienvermogen van agrarische ondernemingen. Wij vinden het van groot belang dat bedrijven voldoende investeringscapaciteit hebben en houden om zich te ontwikkelen in de toekomst. Onze inzet is om de komende jaren een samenhangende aanpak te ontwikkelen die verder kijkt dan enkel compensatie. Het gaat om het bieden van eerlijk perspectief (zie paragraaf 3.6.3 Perspectief voor de landbouw): ruimte om het bedrijf toekomstbestendig te maken, financiële ondersteuning waar dat gerechtvaardigd is en zekerheid over de spelregels. De impact van de maatregelen verschilt sterk per bedrijf. De ligging van percelen (binnen of buiten Natura 2000-gebieden of de stikstofzone), het type onderneming (land- en tuinbouw, (grondgebonden)veehouderij), en de vraag of een bedrijf beschikt over een geldige natuurvergunning, bepalen welke regels van toepassing zijn en welke instrumenten beschikbaar zijn. In paragraaf 5.5 is een overzicht van de instrumenten aangegeven. De onderstaande toelichting behandelt achtereenvolgens de generieke maatregelen voor alle veehouderijen en de gebiedsgerichte maatregelen voor agrarische percelen in en rond Natura 2000-gebieden.

Generieke maatregelen

Waar mogelijk geven we de betrokkenen (grondeigenaren en/of ondernemers) de tijd zodat ze zich kunnen voorbereiden op de benodigde transitie en de gelegenheid hebben hun bedrijfsvoering daarop aan te passen. Zie bijvoorbeeld de generieke normering stikstof (3.4.3) waar we tien jaar de tijd nemen om de doelstellingen te halen (doeljaar 2035). Hetzelfde geldt voor de vernattingsmaatregelen veenweiden waar eveneens de periode tot 2035 wordt genomen om de peilbesluiten aan te passen. Dit soort termijnen zijn van invloed op de eventuele nadeelcompensatie: de compensatie vervalt dan of wordt dan lager. In de Omgevingswet en de Wet algemene bestuursrecht is geregeld dat in geval van een rechtmatig overheidsbesluit een betrokkene een beroep kan doen op nadeelcompensatie als deze betrokkene een onevenredig nadeel ervaart ten opzichte van anderen in een vergelijkbare situatie. Voor de generieke maatregelen is nadeelcompensatie als compensatie juridisch niet aan de orde. Hierbij speelt onder meer voorzienbaarheid een belangrijke rol. Bedrijven krijgen tot 2035 de tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen aan deze norm. Er is daarom geen sprake van een onevenredige last. Voor de niet-grondgebonden veehouderijen betekent de ingangsdatum van 1 januari 2035 in de praktijk dat verouderde stalsystemen regulier afgeschreven kunnen worden vóórdat investeringen in moderne systemen noodzakelijk zijn.

Voor een deel van de agrarische ondernemingen vraagt het voldoen aan de normering investeringen in het bedrijf. Er zijn diverse instrumenten beschikbaar om agrariërs te ondersteunen bij deze transitie (zie 5.5.1), zoals het UMDL en het Fieldlab Groene Hart. Daarnaast zijn er in maatregelpakket 3 'Landbouw' middelen beschikbaar om agrarische ondernemingen te ondersteunen bij het doen van investeringen. In de komende jaren zal de provincie Utrecht verkennen of er een provinciale investeringsregeling ont-

wikkeld kan worden hiervoor. Daarnaast zal het Rijk mogelijk met nieuwe investeringssubsidies komen. Verder verkennen we de mogelijkheid om een subsidie te ontwikkelen voor groene energie opwek, zodat agrarische ondernemingen extra stroombehoefte van innovaties kunnen opvangen.

Gebiedsgerichte maatregelen

Voor de gebiedsgerichte stikstofmaatregelen zijn er verschillende manieren waarop agrarische ondernemingen financieel worden bijgestaan. Het gaat hierbij om het bemestingsverbod binnen Natura 2000-gebieden en de bemestingsbeperking in de zone van 250 meter rondom Natura 2000-gebieden. Voor de bedrijven binnen deze gebieden kan er wel sprake zijn van recht op nadeelcompensatie, mede omdat de aanpassingstijd korter is, omdat de maatregelen deels in 2029 en deels in 2031 in werking treden. Of een bedrijf in aanmerking komt voor nadeelcompensatie wordt, na het indienen van een aanvraag, individueel getoetst. Het betreft hier geen subsidieregeling, maar een wettelijk recht op nadeelcompensatie en de toetsing vindt plaats aan de hand van wettelijke criteria.

Om duidelijkheid te bieden richting de agrarische ondernemingen die te maken krijgen met gebiedsgerichte maatregelen zal de provincie Utrecht beleidsregels uitwerken. Met deze beleidsregels wil de provincie Utrecht op voorhand transparantie bieden hoe de nadeelcompensatieregeling eruit komt te zien en hoe de hoogte per geval wordt bepaald. Daarnaast bieden we, als onderdeel van het ‘Ondernemersprogramma landbouw’ (zie 3.6.3), begeleiding aan ondernemers die een aanvraag willen indienen.

Een perceeleigenaar kan bezwaar aantekenen wanneer de perceeleigenaar de beleidsregels in het individuele geval onevenredig, nadelig en/of disproportioneel vindt uitpakken. Van het schadebedrag wordt het 'normaal maatschappelijk risico' afgetrokken — doorgaans 2% van de jaaromzet of grondwaarde – en, daar waar maatregelen niet direct van kracht zijn, kan het resterende bedrag lager uitvallen door gedeelde voorzienbaarheid. Het resterende bedrag wordt als nadeelcompensatie toegekend.

Naast de mogelijkheid van nadeelcompensatie stellen de provincie en het Rijk diverse vrijwillige subsidieregelingen beschikbaar die helpen bij het voldoen aan de gebiedsgerichte maatregelen. Inzet van subsidie kan een aanvulling zijn op nadeelcompensatie, maar het is niet mogelijk om de schade als gevolg van de verordening te subsidiëren. In lijn met de staatssteunregels kunnen alleen vrijwillige aanvullende activiteiten voor subsidie in aanmerking komen. Wel kunnen de instrumenten helpen om alternatieve bedrijfsvoeringen (op andere locaties) mogelijk te maken (zie 5.5.1 voor nadere toelichting van de instrumenten). Het gaat dan bijvoorbeeld om innovatieregelingen die helpen om bedrijfsaanpassingen te financieren. Ondernemers die besluiten om de agrarische bedrijfsvoering in de Natura 2000 gebieden en in de stikstofzones te beëindigen, kunnen vrijwillig gebruik maken van instrumenten zoals beëindigingsregelingen, omschakelregelingen (SKNL) of verplaatsingsregelingen. Ook komen deze bedrijven in aanmerking voor een maatwerkaanpak.

5.6.5 Financiering van gebiedsprocessen voor het UPLG

De provincie Utrecht werkt volgens de gebiedsgerichte aanpak (GGA), zie 5.2 Gebiedsgerichte aanpak. Om vóór eind 2028 (de door het Rijk gestelde termijn) tot verplichting te komen van de middelen uit de UPLG-maatregelpakketten én uitvoering te geven aan het UPLG, is het van belang om in de komende jaren op te schalen wat betreft het aantal gebiedsprocessen. Er wordt tussen 2026 en 2028 6,8 miljoen euro gereserveerd om gebiedsprocessen op te starten of bestaande gebiedsprocessen een financiële impuls te geven. Dit gaat om lokale gebiedsprocessen waar veel opgaven voor het UPLG samenkomen (prioritaire gebieden). Daarnaast wordt de mogelijkheid verkend om – naast bestaande processubsidie voor bottom-up subsidie zoals de SIG-regeling Planvorming – een subsidie te ontwikkelen voor initiatiefnemers die een UPLG-gebiedsplan willen ontwikkelen. Hiervoor is 1 miljoen euro beschikbaar. Deze subsidie geeft initiatiefnemers die zelf met het opstellen van een UPLG-gebiedsplan aan de slag willen de mogelijkheid om vergoedingen te ontvangen voor de tijd die hieraan besteed wordt.

5.7 Monitoring en evaluatie

5.7.1 Inleiding

Het realiseren van onze UPLG-doelen is een langjarig en iteratief proces. Door te kiezen voor een flexibele aanpak, die we tussendoor ook kunnen aanpassen, kunnen we inspelen op nieuwe inzichten en veranderende omstandigheden. Monitoring is daarbij heel belangrijk: zonder goede monitoring is er onvoldoende borging. Het is een instrument dat ons inzicht geeft in waar we staan wat betreft het doelbereik. Maar ook welke stappen nog nodig zijn om daar te komen. De duiding van de monitoringdata leert ons bovendien waarom we staan waar we staan en laat ons zien wat we hiervan kunnen leren om alsnog te komen tot doelrealisatie.

Belangrijk onderdeel van het monitoren is het onderling vertrouwen hebben in de gegevens. Meten en monitoren is niet alleen een validatieproces, het is ook het gesprek aangaan met elkaar en elkaar begrijpen. In gebiedsprocessen vindt daarom idealiter een gezamenlijke fact finding plaats. We hoeven echter niet overal opnieuw het wiel uit te vinden, want op veel thema's kunnen we aansluiting vinden op bestaande gevalideerde systemen, zowel provinciaal als landelijk.

In deze paragraaf 5.7 gaan we in op het belang van een geborgde aanpak (zie 5.7.2 Op weg naar een geborgde aanpak) en op de twee soorten monitoring waarmee we vanuit het UPLG aan de slag gaan. Dit laatste doen we in algemene termen, verdere uitwerking vindt later plaats. Vanwege de grote urgentie van het stikstofvraagstuk en de borging die daarbij nodig is, hebben we de monitoring van de stikstofdoelen al wel verder uitgewerkt (zie 5.7.4 Monitoring stikstofdoelen UPLG)

5.7.2 Op weg naar een geborgde aanpak

In dit UPLG zijn we zo helder mogelijk over onze aanpak. Niet alleen omdat wat wij doen een flinke impact heeft op het landelijk gebied, maar ook omdat we het moeten kunnen uitleggen aan direct betrokkenen en aan de rechter. In veel jurisprudentie van de afgelopen jaren – denk aan de uitspraken over klimaat ('Urgenda') en stikstof ('Intern salderen' en 'Greenpeace') – is een rode draad dat de overheid onvoldoende kan aantonen dat maatregelen voldoende bijdragen aan het herstel van bijvoorbeeld de natuur.

Voor een goede borging moeten niet alleen doelen worden gesteld, ook moet worden gemonitord en eventueel worden gewerkt aan opschaling als het doelbereik achterloopt. Hoe duidelijker we hierover zijn, des te beter de borging van de aanpak. Een goede monitoring en evaluatie zijn daarom een belangrijk onderdeel van het toegroeien naar een geborgde aanpak.

In onze gebiedsgerichte aanpak (zie 5.2.2 Ruimte binnen de gebiedsprocessen) onderscheiden we twee sporen voor de uitvoering: 1) strak waar het moet en 2) ruimte geven waar het kan. De juridische borging is het meest aan de orde bij de thema's die behoren bij het eerste spoor, met name bij deze thema's focussen we ons op het ontwikkelen van 'geborgde' maatregelen. Door deze geborgde maatregelen uit het eerste spoor ontstaat er ruimte voor het tweede spoor.

Als provincie beschikken we over verschillende instrumenten voor de borging van maatregelen. Denk aan planvorming via de Omgevingsvisie en via bijbehorende uitvoeringsprogramma's, regelgeving via de provinciale verordening, normering via vergunningverlening. Al deze instrumenten zijn onderdeel van een beleidscyclus waarbij we het beleid steeds bijstellen en verbeteren om zo de gewenste doelen te behalen.

5.7.3 Verschillende vormen van monitoring

In deze paragraaf gaan wij in op de wijze waarop wij werken aan een geborgde aanpak en hoe wij onze monitoring en evaluatie van de UPLG-doelen vormgeven. We onderscheiden daarbij twee vormen van monitoring:

a. *Effectmonitoring:* dat wil zeggen monitoring op de doelen (doelbereik, kwantitatief), metingen en modelberekeningen zijn hier vaak onderdeel van.
b. *Voortgangsmonitoring:* dat wil zeggen monitoring op inspanningen (kwalitatief). Er zijn immers vooraf vaak vele stappen die gezet moeten worden om tot doelbereik te komen. Zie bijvoorbeeld de verschillende stappen in de gebiedsprocessen (zie 5.2 Gebiedsgerichte aanpak). Met deze kwalitatieve monitoring meten we de voortgang in het proces.

Beide soorten monitoring zijn nodig. We lichten dat hier nader toe.

Effectmonitoring: aansluiten bij bestaande en voorgenomen dataverzameling en monitoringprogramma's

We starten wat betreft de effectmonitoring niet bij nul. Binnen de provincie worden ook nu al veel data verzameld voor de UPLG-thema's. Ook op nationaal en provinciaal niveau wordt veel inzet gepleegd om te komen tot uniforme en landsbrede evaluaties en meetsystemen. Voor onze UPLG-monitoring zullen we zoveel mogelijk gebruik van maken van bestaande monitors. We zoeken daarvoor actief de samenwerking op met het Rijk en de andere overheden, de kennisinstellingen en maatschappelijke partners.

Hoe we dit voor het UPLG gaan doen, moet verder worden uitgewerkt op een zo pragmatisch mogelijke wijze en zo kosten efficiënt mogelijk. Het streven is om dit in 2027 operationeel te hebben. We hebben dan in beeld met welke systeem en welke indicatoren we de bestaande monitoringsystemen bij elkaar brengen voor een goede monitoring van de UPLG-doelen. Dit is het startpunt voor de monitoring en evaluatie van het UPLG. Dit startpunt is niet hetzelfde als de referentiejaren van de verschillende UPLG-doelen. Deze liggen vaak verder terug in de tijd (zie de doelentabel in Hoofdstuk 2 De opgaven en doelen).

Uit de effectmonitoring kan dan reeds blijken dat al voortgang is geboekt in relatie tot de referentiejaren. Tot 2027 lopen bestaande methoden van monitoring op doelen gewoon door.

Voortgangsmonitor: verzamelen van procesdata

De voortgangsmonitoring omvat procesdata – zoals informatie over de fasering in de gebiedsprocessen en financiële data. Deze gegevens geven een beeld van de inspanningen die worden gedaan en van de voortgang. Het streven is om deze voortgangsmonitoring in 2027 operationeel te hebben. We hebben dan in beeld met welk systeem we deze kwalitatieve monitoring willen volgen: we hebben de indicatoren dan in beeld en een en ander goed ingeregeld onder andere in onze provinciale P&C-cyclus.

5.7.4 Monitoring stikstofdoelen UPLG

In dit UPLG zijn verschillende stikstofdoelen opgenomen. Het gaat dan om één provinciaal emissiedoel, met daaronder drie subdoelen: voor grondgebonden veehouderij, voor niet grondgebonden veehouderij en voor een stikstofzone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Om deze doelen te bereiken nemen we een aantal concrete maatregelen. In essentie kan worden gesteld dat zonder een gedegen borging en goede monitoring de maatschappelijke en juridische waarde van deze vergaande maatregelen beperkt zijn. Borging van doelen en monitoring op doelbereik zijn daarom essentieel.

Veel van de maatregelen en doelen die zijn gericht op het behalen van het emissieplafond voor ammoniak voor Utrecht willen we borgen via de eerstvolgende wijziging van de omgevingsverordening. Op die manier worden ze onontkoombaar als doel en kan, indien nodig, worden gehandhaafd. Zowel voor de provincie als bevoegd gezag als voor de ondernemers die voor de doelen staan, is het van belang te kunnen aantonen dat doelen worden gehaald. Hieronder wordt per stikstofdoel aangegeven hoe de monitoring voor zowel de provincie als bevoegd gezag als de ondernemer wordt georganiseerd.

Provinciaal emissieplafond

Het totaaldoel van het bereiken van het emissieplafond van 2,836 Kton NH3 in 2035 (te vergelijken met een provinciale reductie van gemiddeld 46% sinds 2019) wordt niet direct als doel geborgd, de borging vindt plaats via de subdoelen zoals hieronder beschreven. Wel wordt dit hoofddoel gemonitord. Op dit moment is in de landelijke Emissieregistratie (zie www.emissieregistratie.nl) de totale emissiehoogte NH3 voor de provincie in te zien. Daarnaast vindt elke twee jaar een Klimaat en Energieverkenning (KEV) plaats die ook emissiecijfers voor NH3 bevat. Het nadeel van de Emissieregistratie en de KEV is dat het lang duurt voor alle gegevens daarin zijn opgenomen. Daardoor kijken we altijd twee jaar in het verleden. Wij zoeken naar een manier om jaarlijks sneller inzicht te krijgen in actuele emissiecijfers door gebruik te maken van gegevens die ons al ter beschikking staan en gegevens uit bijvoorbeeld de Kringloopwijzer. Tot slot werken wij aan het verkrijgen van een totaaloverzicht van alle vergunde emissies NH3 uit de agrarische sector. Dit overzicht zal actueel worden gehouden en ook gereed worden gemaakt om de overstap op doelsturing te kunnen maken.

Grondgebonden veehouderijen

Hier gaan twee typen doelstellingen gelden, met eigen manieren van sturing en monitoren, waarbij we in principe uitgaan van doelsturing. In dit UPLG krijgen bedrijven via doelsturing eerst de tijd tot en met in elk geval 2028 om de benodigde reducties te bereiken via voer- en managementmaatregelen. We verkennen de mogelijkheid om dit te monitoren met onder andere tankmelkureum en weidegang. Vanaf 2026 wordt jaarlijks gemonitord of de emissies net op of onder de lijn richting emissieplafond in 2035 liggen. Hier wordt dus door de provincie nog steeds gemonitord op provinciaal niveau, zoals beschreven onder emissieplafond. Elk bedrijf moet het eigen presteren gaan monitoren door de kringloopwijzer in te vullen. Vanaf 1 januari 2027 monitort een melkveehouder de ammoniakemissie naar de lucht van diens melkveehouderij en levert jaarlijks voor 15 mei bij Gedeputeerde Staten gegevens daarover aan als XML-bijlage. De registratieplicht weidegang gaat in vanaf 1 januari 2030.

Niet grondgebonden veehouderijen

Voor deze categorie van veehouders willen wij reducties borgen door een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats op te nemen in de Omgevingsverordening. Onderzoek heeft aangetoond dat bepaalde emissiearme stalsystemen de in de Regeling Ammoniak en Veehouderij (RAV) opgenomen emissiefactor niet halen. Om tot een juridisch houdbare vergunning te komen voor een Natura 2000-activiteit dient daarom voor emissiearme stalsystemen een passende beoordeling te worden aangeleverd waarin de werking van het stalsysteem wetenschappelijk wordt onderbouwd.

Het wordt daarnaast mogelijk om een doelvoorschriftenvergunning aan te vragen op basis van ammoniaksensoren die continu de ammoniakemissie meten. In de vergunning is dan een jaarlijks emissieplafond voor ammoniak vastgesteld dat niet mag worden overschreden. De veehouder heeft de vrijheid om zelf te bepalen op welke manier het emissieplafond wordt gehaald. De Wageningen University & Research (WUR) geeft in haar rapport "Richtlijnen voor het bepalen van emissies uit veestallen" (januari 2024) wel voorschriften waaraan het meten met ammoniaksensoren moet voldoen. Het rapport is nog gericht op proefstallen en pilots en dient verder ontwikkeld te worden om generiek in te zetten bij het verlenen van doelvoorschriftenvergunningen. De provincie Utrecht wil de WUR met één of meer pilots helpen om dit voor elkaar te krijgen.

Bemestingsnorm stikstofzonering

Binnen een zone van 250 meter rondom het habitatrichtlijn deel van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zal een bemestingsnorm gaan gelden. Bedrijven mogen binnen deze zone maximaal 100 kg stikstof uit dierlijke mest aanwenden en geen gebruik maken van kunstmest. Deze norm willen we borgen in de provinciale omgevingsverordening en zal dan vanaf 2029 van kracht zijn. Bedrijven zullen middels een bemestingsplan moeten kunnen aantonen hoe zij met de bemesting binnen deze zone en op andere percelen die zij in gebruik hebben zullen omgaan. Hier zal steekproefsgewijs op worden gecontroleerd. Gronden gelegen binnen de begrenzing van een habitatrichtlijngebied mogen geen mest aanwenden tenzij dit nodig is voor het behalen van natuurdoelen. Ook hierop zal steekproefsgewijs op worden gecontroleerd.

Evaluatie en bijsturing

Voor de normering voor grondgebonden veehouderij (42 kg/ha/jaar) volgt evaluatie en toetsing doelbereik in 2029 en indien de resultaten daar aanleiding toe geven volgt de vaststelling van een eventueel aanvullend tussendoel in 2030. Voor niet grondgebonden veehouderij geldt een dergelijk tussendoel vooralsnog niet.

Voor zowel het bemestingsverbod binnen Natura2000 als de 250 meter stikstofzone rondom de zes Natura2000 gebieden zal vanaf 2027 via vergunningverlening, toezicht en handhaving invulling gegeven worden aan de opgelegde beperkingen. Op basis van de algemene voortgangsevaluatie in 2029 zal bepaald worden of aanvullend instelling van een 250 meter stikstofzone met bemestingsbeperkingen noodzakelijk is voor de overige drie stikstofgevoelige Natura2000 gebieden. Ten aanzien van de maatwerkaanpak stalemissies wordt op basis van de voortgangsevaluatie in 2029 overwogen of in 2030 aanvullende maatregelen genomen moeten worden.

5.7.5 Leefbaarheid en sociaaleconomische impact

Veel boeren overwegen om te stoppen. Soms is dat 'gewoon' omdat er geen opvolger is. Maar steeds vaker horen we dat het gaat om onzekerheid over de toekomst, te grote regeldruk, of onvoldoende toekomstperspectief, waardoor de huidige of toekomstige generatie afhaakt.

Het UPLG stelt maatregelen voor om de natuur, inclusief bodem- en waterkwaliteit in de provincie Utrecht te verbeteren. Dat is noodzakelijk voor de natuur, het klimaat en voor de kwaliteit van de leefomgeving. Tegelijkertijd kunnen de maatregelen om deze doelen te behalen gevolgen hebben voor het gebruik en de inrichting van het landelijk gebied. Wij maken ons hard voor het behouden en versterken van de vitaliteit en leefbaarheid van het platteland en haar kleine kernen. Daartoe zijn meerdere initiatieven actief, zoals LEADER en de subsidieregeling "leefbaarheid in het landelijk gebied en kleine kernen". Deze subsidie ondersteunt lokale initiatieven zoals investeringen in bestaande fysieke locaties tot het organiseren van sociale cohesie bevorderende evenementen en het versterken van organisaties die dergelijke activiteiten structureel uitvoeren.

In 2024 hebben we twee studies laten uitvoeren als start van een sociaaleconomische impactanalyse bij het UPLG. Enerzijds een kwantitatieve analyse van de WUR over de sociaaleconomische situatie van de Utrechtse landbouwsector en anderzijds een kwalitatieve studie door het PON en Telos over mogelijke impact van het UPLG op de brede welvaart op het platteland. In 2025 heeft de WUR in opdracht van de provincie een quick scan uitgevoerd naar de impact op de inkomens van boerenbedrijven als gevolg van de maatregelen UPLG. Het rapport richt zich daarbij op de grondgebonden melkveehouderij. Uit het rapport blijkt dat de maatregelen van het UPLG een flinke financiële impact hebben. Daarbij twee noties die van belang zijn:

- Er bestaat niet zoiets als een 'gemiddeld Utrechts bedrijf'. Bedrijfsvoering kan per bedrijf erg verschillen en daarmee ook inkomensgevolgen als gevolg van bepaalde maatregelen.

- De inkomsteneffecten zijn in het rapport ingeschat zonder compensatie bijvoorbeeld in de vorm van vergoedingen of subsidieregelingen. In de praktijk zijn daar wel degelijk mogelijkheden toe. In een aantal gevallen gaat het ook om directe nadeelcompensatie.

In 2026 is deze quick scan door de WUR uitgebreid. De focus blijft op de melkveehouderij, met op onderdelen een uitbreiding voor intensieve veehouderij. Daarnaast zijn er aanvullingen gedaan met betrekking tot autonome ontwikkelingen, gevolgen van klimaatverandering, transitiepaden inclusief mogelijke instrumenten en bedrijfsopvolging en grondmobiliteit. Beide onderzoeken van de WUR zijn te lezen op de website van de provincie (www.provincie-utrecht.nl/uplg).

Inmiddels hebben wij in de begroting middelen voorzien om continuïteit te geven aan monitoring van de leefbaarheid van het platteland. Samen met gemeenten en andere betrokken partijen gaan we hier invulling aan geven. Verder streven we ernaar om jaarlijks belangrijke signalen bijeen te brengen in een dashboard *Staat van de Landbouw*. Dit dashboard is momenteel in ontwikkeling. Het doel van dit dashboard is om op basis van harde cijfers te laten zien hoe de landbouw binnen de provincie Utrecht ervoor staat. Dit stelt de provincie in staat om het beleid te monitoren en waar nodig gerichter bij te sturen. De focus ligt op concrete, meetbare aspecten zoals:

- weidegang,
- geteelde gewassen,
- input en output van landbouwbedrijven.

Het dashboard richt met name op de ‘harde’ data. Wel zijn er twee indicatoren opgenomen die enigszins raken aan deze zachtere kant. Deze zijn weergegeven in de onderstaande tabel:

Leeftijd en opvolging	Inkomen
- Aantal boeren	- Gemiddeld jaarinkomen
- Percentage jonge boeren	- Percentage solvabiliteit
- Percentage jonge boeren per jaar	- Gemiddeld jaarinkomen per jaar
- Percentage 50+ boeren	- Gemiddeld jaarinkomen per bedrijfstype i.r.t. rest van NL
- Percentage 50+ boeren met opvolging	- Gemiddeld jaarinkomen per bedrijfstype in de tijd
- Gemiddelde leeftijd per jaar	- Gemiddeld percentage solvabiliteit per bedrijfstype
- Percentage jonge boeren per hoofdbedrijfstype per jaar	
- Leeftijdsopbouw boeren per jaar	

Tabel 12. Overzicht indicatoren Staat van de Landbouw

Het dashboard kan in de toekomst worden uitgebreid, bijvoorbeeld met sociaaleconomische aspecten van de landbouwsector. Denk hierbij aan nevenactiviteiten van agrariërs, het aantal boeren dat bepaalde subsidies heeft aangevraagd, of indicatoren die iets zeggen over de vitaliteit van agrarische ondernemers.

Tot slot houden we een vinger aan de pols met betrekking tot de ontwikkelingen en ervaringen in het landelijk gebied via onze Vraagbaak Landbouw en de plattelandscoaches. Via hen kan worden gesignaleerd of er maatschappelijk onaanvaardbare consequenties ontstaan als gevolg van de maatregelen uit het UPLG en of bijsturing nodig is, bijvoorbeeld via flankerend beleid.

Hoofdstuk 6 Samen vooruit

We leven in een tijd van grote onzekerheden, waarin beleidskaders veranderen en afspraken soms worden ingetrokken of bijgesteld. Toch heeft de provincie Utrecht er bewust voor gekozen om dit UPLG wél af te ronden. Niet alleen om de lijn van het eerdere werk vast te houden, maar ook omdat we willen blijven staan voor continuïteit en betrouwbaarheid als overheid. Dit plan is immers niet uit het niets ontstaan: het is het resultaat van jarenlange samenwerking, gesprekken, ervaringen en gedeelde ambities in ons landelijk gebied. Die energie willen we vasthouden.

In die zin past dit UPLG ook in een langere traditie binnen onze provincie. Utrecht werkt al decennialang samen met partners in het buitengebied, en regelmatig komen daar nieuwe plannen uit voort. Dit programma is daar een logisch vervolg op. Het sluit aan bij wat we eerder met elkaar hebben opgebouwd en zet de koers voort die we samen hebben uitgezet. Natuurlijk veranderen de kaders en dat heeft gevolgen

voor onze ambities, bijvoorbeeld door het wegvallen van het Transitiefonds. Maar ook binnen de ruimte die we nu wél hebben, kunnen we samen concrete stappen zetten. En soms zelfs verder komen dan we misschien dachten.

We bouwen voort op de sterke netwerken, de kennis en het vertrouwen dat in de afgelopen jaren in het landelijk gebied is gegroeid. Dat geeft ons een stevig vertrekpunt om met de uitvoering aan de slag te gaan. We weten dat er de komende jaren nieuwe beleidslijnen zullen worden ontwikkeld, en dat de realiteit weer kan veranderen. Maar juist daarom is het belangrijk dat we koers houden. In tijden van verandering is het waardevol om te kunnen vertrouwen op een duidelijke lijn, een gedeelde visie én, misschien wel het belangrijkst, op elkaar.

Het belang van een goede en betrouwbare relatie geldt zeker ook voor de landbouwsector. We zijn ons er ten volle van bewust dat veel van het beleid uiteindelijk landt op het boerenerf – bij mensen die dagelijks werken met en in het landschap, hún landschap. Daarom zetten we in op samenwerking met de sector, op ruimte voor eigen keuzes, en op afspraken die bijdragen aan een stabiele economische basis. Innovaties krijgen de ruimte als ze kansen bieden. Want een toekomstbestendig landelijk gebied kan niet zonder een sterke, duurzame landbouw. Die blijft, ook in de toekomst, een belangrijke maatschappelijke en economische pijler onder onze provincie.

Hoewel dit UPLG ooit begon als uitvoeringsprogramma van het Rijk, is het inmiddels veel meer dan dat geworden. Het is een gezamenlijk product van een provincie waarin samenwerken in het DNA zit. Met oog voor regionale verschillen, met aandacht voor mensen, en met middelen om ambities waar te maken. Zo bouwen we samen aan een leefbaar, vitaal en toekomstbestendig Utrecht. Voor nu én voor de generaties die na ons komen.

Bijlage I Overzicht Informatieobjecten

Regelingsgebied	/join/id/regdata/pv26/2026/RG43gioe9cf7654-780d-4f13-9c72-a650ec0d1b86/nld@2026-07-21;7
Bijlage IV. Natura 2000-gebieden	/join/id/regdata/pv26/2026/pdf_f96f8bd6-40f1-47c8-ac3c-2c43a4b402b3/nld@2026-07-21;1107
Tabel Y. Maximale variant gebiedsspecifiek, regulier mestaanwending 28,9 kg per hectare	/join/id/regdata/pv26/2026/pdf_7e5a5033-c406-44f2-9199-fea8e984f4be/nld@2026-07-21;1107
essentiële percelen	/join/id/regdata/pv26/2026/43gio3f901b90-02da-4bd6-94b3-2394409f0b07/nld@2026-06-30;290-1
essentiële percelen met schadeloosstelling	/join/id/regdata/pv26/2026/43giode1c97f1-d65f-4d7b-9181-0b5bb3f0ed08/nld@2026-06-30;289-1
landschap eemland	/join/id/regdata/pv26/2026/43gio6f571e4e-5bd0-42c4-99ea-d37bae04caab/nld@2026-07-21;160-1
landschap gelderse vallei	/join/id/regdata/pv26/2026/43gioe008f12b-7293-4499-9a5c-d0cfbba4aa60/nld@2026-07-21;162-1
landschap groene hart	/join/id/regdata/pv26/2026/43gio6047d554-605b-4893-9a74-fcbc0e98a0af/nld@2026-06-30;161-1
landschap kromme rijngebied en schalkwijk	/join/id/regdata/pv26/2026/43giob21d1d42-5365-4330-9942-f6639a467a7e/nld@2026-07-21;158-1
landschap utrechtse heuvelrug	/join/id/regdata/pv26/2026/43gio075afaea-f546-49a8-9192-86a5dcea2624/nld@2026-07-21;157-1
stikstofexclusiegebied	/join/id/regdata/pv26/2026/43gio79ab6b8a-1041-4c0b-bae3-519131e8e61c/nld@2026-06-30;288-1
stikstofreductiezone	/join/id/regdata/pv26/2026/43gio32d3d2c6-21d4-442e-9478-ff5d848df2f6/nld@2026-06-30;287-1

Bijlage II Doelen en opgaven

1. Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 De opgaven en doelen van het UPLG-hoofdrapport is een samenvattende tabel (tabel 2) opgenomen met daarin een overzicht van de opgaven en doelen die aan de basis liggen van dit UPLG. Deze bijlage geeft de achtergrondinformatie bij dit hoofdstuk. Dat doen wij aan de hand van de vier UPLG-thema's: water & bodem, natuur, klimaat en landbouw.

2. Water en bodem

2.1 Kaderrichtlijn water

De KRW-doelen zijn urgente Europese verplichtingen waar in 2027 aan moet zijn voldaan. De maatregelen zijn gericht op het bereiken van schoon en ecologisch gezond water en het voorkomen van een achteruitgang van de waterkwaliteit. Bij het oppervlaktewater gaat het om de ecologische en chemische kwaliteit en bij het grondwater om de kwantiteit en de chemische kwaliteit.

De KRW is een Europese richtlijn met resultaatsverplichtingen waar de EU-lidstaten aan moeten voldoen. De lidstaat is verantwoordelijk voor de nakoming en voor het implementeren van de KRW in het nationale recht. In Nederland is de KRW geïmplementeerd in de Omgevingswet. Door deze implementatie wordt de KRW ook ten opzichte van particulieren toegepast en worden er verplichtingen en instrumenten toegekend aan (decentrale) overheden, zoals de provincie.

De lidstaten zijn richting de EU verantwoordelijk voor het halen van de KRW-doelen. Als blijkt dat de KRW-doelstellingen mogelijk niet gehaald zullen worden, dan moeten de lidstaten de oorzaken daarvan onderzoeken, de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzoeken en zo nodig herzien, de monitoringsprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden en eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen treffen om de doelstellingen alsnog te bereiken (artikel 11 lid 5 KRW). Nederland kan bij niet-nakomen door de EU in gebreke worden gesteld en boetes of dwangsommen opgelegd krijgen, zeker als de verplichtingen van artikel 11 lid 5 KRW niet adequaat en tijdig zijn uitgevoerd.

Het halen van de KRW-doelen vraagt om extra inzet op meerdere terreinen. De opgave en maatregelen voor de KRW zijn gebundeld in het Stroomgebiedbeheerplan, wat een looptijd van 2021-2027 kent. Aanvullend op deze maatregelen hebben wij het Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn water (2025-2027) vastgesteld. Eind 2027 zal het vierde Stroomgebiedbeheerplan worden vastgesteld voor de periode 2028-2033. Omdat een deel van de KRW-opgave, met name op het gebied van nutriënten een overlap kent met de opgaven uit het UPLG (stikstofaanpak, vitale landbouw), hebben wij de KRW-opgave voor onder andere nutriënten ter informatie opgenomen in het UPLG (zie bijlage III). Zo kan bij de uitvoering van het UPLG ook de KRW-opgave worden betrokken. Het is hierbij nadrukkelijk niet zo dat de gehele opgave voor nutriënten bij de landbouwsector wordt gelegd. In het Stroomgebiedbeheerplan komen alle bronnen en maatregelen van andere sectoren ook in beeld. De aanwijzing van de aandachtsgebieden voor de Nitraatrichtlijn (voorheen Nutriënt Verontreinigde Gebieden, NV-gebieden) gebeurt door het Rijk. Deze richtlijnen bestaan naast elkaar, maar de beoordeling is anders. Aan beide moet uiteindelijk worden voldaan. Voor meer informatie zie het Memorandum "nadere toelichting op gebruikte methode en data KRW-wateren".

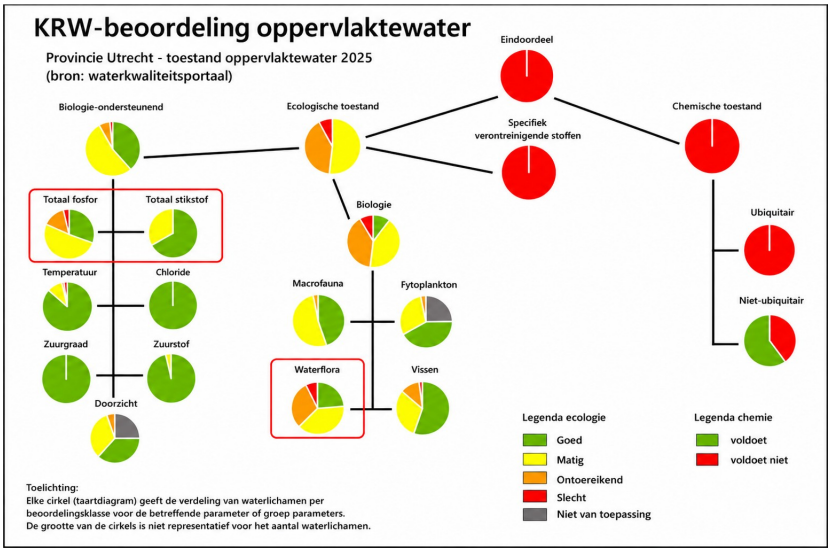
2.2 Nitraatrichtlijn

Ook de Europese Nitraatrichtlijn omvat Europese verplichtingen met als doel het verminderen van de waterverontreiniging door nutriënten uit agrarische bronnen. Op dit moment is het zevende 'Actieprogramma Nitraatrichtlijn' in werking voor de periode 2022 – 2025. Dit actieprogramma bevat gebruiksnormen voor toepassing van dierlijke mest en stikstofkunstmest. Ook bevat de Nitraatrichtlijn maatregelen om uit- en afspoeling van nutriënten te voorkomen, onder meer door het instellen van vrije bufferstroken langs watergangen.

Hoe verhouden de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water zich ten opzichte van elkaar?

De KRW-doelen voor de regionale KRW-oppervlaktewateren worden bepaald op basis van de ecologische potentie van deze wateren. Ze worden opgesteld door de waterschappen en vastgesteld door de provincie. De aanwijzing van de aandachtsgebieden voor de Nitraatrichtlijn (voorheen Nutriënt Verontreinigde Gebieden, NV-gebieden) gebeurt door het Rijk. Deze richtlijnen bestaan naast elkaar, maar de beoordeling is anders. Een oppervlaktewater kan dus volgens de ene richtlijn op groen staan en bij de andere op rood. Voor de KRW wordt voor het goede ecologische potentieel (GEP) gekeken naar vier biologische parameters (waterplanten, macrofauna, vis en fytoplankton) en biologisch-ondersteunende parameters (o.a. stikstof,

fosfor en doorzicht). Voor de Nitraatrichtlijn wordt voor oppervlaktewater alleen de mate van eutrofiering bepaald. Dit gebeurt op basis van waterplanten, stikstof en fosfor in stromende wateren en op basis van fytoplankton, stikstof en fosfor voor stilstaande (stagnante) wateren. De parameters waarnaar gekeken wordt volgens de Nitraatrichtlijn zijn in figuur A rood omcirkeld. De KRW is de meest recente en strengste richtlijn. In de KRW is opgenomen dat als er meer EU-richtlijnen van toepassing zijn (inclusief Vogel- en Habitatrichtlijn), de strengste geldt. We kunnen ons de verwarring goed voorstellen. Daarom zal de onlangs aangenomen motie 632 door de Tweede Kamer naar verwachting helderheid verschaffen. De motie roept de regering op om de doelen van de KRW en Nitraatrichtlijn beide te beschouwen in het 8e Nitraat actie-programma.samen mee te nemen bij het nieuwe mestbeleid. Deze worden dan niet meer onafhankelijk van elkaar beoordeeld.



Figuur A. KRW-beoordeling oppervlaktewater, toestand 2025 (bron: waterkwaliteitsportaal)

2.3 Het bodem- en watersysteem

Voor het realiseren van een klimaatbestendig en robuust watersysteem staan we als provincie Utrecht voor de korte en lange termijn voor een aantal stevige opgaven. De klimaatverandering maakt het noodzakelijk dat water en bodem sturend zijn bij onze ruimtelijke keuzes. Door de toename van piekbuien treedt steeds vaker wateroverlast op, zowel in het landelijk als het stedelijk gebied. Tegelijkertijd is in de droge perioden de beschikbaarheid van voldoende water niet langer een vanzelfsprekendheid.

Verschillende nationale beleidsdocumenten zijn relevant voor het vraagstuk 'ruimte voor water'. Allereerst de Nota Ruimte – waarvan het Ontwerp september 2025 is verschenen. Hierin worden op nationaal niveau ruimtelijke keuzes gemaakt. Daarnaast zijn van belang: het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie (DPRA) en de Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS) waarin wordt gestreefd naar een waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting in 2050.

In het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie is afgesproken dat alle overheden vanaf 2020 klimaatbestendig en waterrobuust handelen. Dit betekent dat ook klimaatadaptatie moet zijn opgenomen in het beleid. Wij hebben als provincie ook te maken met de landelijke doelstelling vanuit het Deltaplan Zoetwater (DPZW), waarbij we in 2050 weerbaar dienen te zijn tegen zoetwatertekorten. Hierbij is het van belang om de zoetwaterbeschikbaarheid voor drinkwater, natuur, landbouw en industrie ook in droge perioden te borgen.

De hierin aangegeven richtlijnen hebben wij overgenomen in onze provinciale Omgevingsvisie en het provinciale Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (2025-2028). Onze ambitie is om stapsgewijs toe te werken naar een veerkrachtig water- en bodemsysteem dat kan omgaan met weersextremen, zoals piekbuien en droogte. In 2050 moet dit volledig zijn gerealiseerd. Een klimaatbestendig water- en bodemsysteem betekent overigens ook een duurzame inpassing van nieuwe en bestaande drinkwaterwinningen.

Gezonde bodems

Voor de provincie Utrecht is een gezonde bodem een belangrijke randvoorwaarde om de provinciale doelen voor natuur, water, klimaat en landbouw te behalen. Dit is uitgewerkt in het Bodem- en Waterprogramma 2022-2027. De centrale doelstelling van het provinciale beleid is:

'We willen bijdragen aan een verbeterde sponswerking van de bodem, zodat deze meer water vasthoudt en de vochtlevering in droge tijden verbetert. […] We willen een vitale bodem in bosgebieden creëren door de verzuring van de zandgronden af te remmen en een gevarieerder bos te realiseren."

Sinds 16 december 2025 is de Europese richtlijn bodemmonitoring (RBMV) van kracht. Het doel van de richtlijn is om in 2050 gezonde bodems in de Europese Unie te bereiken. De richtlijn zet in op het monitoren en evalueren van de bodemgezondheid, het verbeteren van de bodemveerkracht en het beheer van verontreinigde locaties. De Europese Bodemmonitoringsrichtlijn wordt momenteel door vertaald naar Nederlandse regelgeving. De komende tijd wordt duidelijk hoe Nederland de bodemmonitoringsrichtlijn implementeert en hoe invulling gegeven wordt aan de monitoring van de bodemgezondheid/kwaliteit.

Nationaal wordt hiernaast via het Nationaal Programma Landbouwbodems, de Kamerbrief Water en Bodem sturend, de (ontwerp) Nota Ruimte en het in ontwikkeling zijnde Nationaal Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater ingezet op een gezonde bodem.

3. Natuur

3.1 De Europese Natuurherstelverordening

De Europese Natuurherstelverordening

De in 2024 van kracht geworden Europese Natuurherstelverordening (NHV) heeft als doel de biodiversiteit te herstellen en de achteruitgang te stoppen. Het specifieke doel van de verordening is om gedegradeerde ecosystemen in de gehele EU tegen 2050 in een goede staat te brengen en tegen 2030 goed op weg te zijn naar herstel.

Voor deze ecosystemen zijn in de NHV meerdere op herstel gerichte bindende streefdoelen en resultaatverplichtingen opgenomen. De NHV kent een overlap met een aantal internationale en Europese richtlijnen - zoals de VHR en de KRW - maar de NHV concretiseert de doelen en tijdspaden. De NHV verplicht de lidstaten om binnen twee jaar (medio 2026) een 'Nationaal herstelplan' op te stellen. Hierin moeten doelstellingen worden aangegeven voor 2030, 2040 en 2050. Het Rijk is primair verantwoordelijk voor de implementatie van deze verordening. Echter, veel van de opgaven uit de NHV komen naar verwachting bij de provincies terecht, gezien de wettelijke beleids- en uitvoeringsbevoegdheid die provincies hebben voor natuur. Doordat de NHV directe werking heeft en veel dwarsverbanden kent met andere opgaven, nemen we deze NHV-opgaven nu al op in het UPLG.

3.2 De Vogel- en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn (1979) gaat over de bescherming van in het wild levende vogelsoorten en de habitats van die soorten (Natura 2000). De Habitatrichtlijn (1992) gaat over de bescherming van plant- en diersoorten en de habitats van die soorten (Natura 2000). Beide richtlijnen zijn gericht op gebieds- en soortenbescherming in Europa en vanwege de samenhang tussen beide richtlijnen worden zij gezamenlijk aangeduid als de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Deze VHR heeft net als de NHV tot doel de Europese natuur te beschermen en daarmee duurzaam te behouden (het zorgen voor een Gunstige Staat van Instandhouding van soorten en gebieden), dan wel te versterken. Hiertoe zijn voor de meest kwetsbare en/of zeldzame natuur beschermde gebieden aangewezen: de Natura 2000-gebieden. Een Natura 2000-gebied kan zowel vanuit de VR als vanuit de HR zijn aangewezen. Naast habitattypes worden binnen de VHR ook specifieke soorten en hun leefgebieden beschermd.

De verplichtingen uit de VHR zijn op nationaal niveau verankerd in de Omgevingswet (voorheen Wet natuurbescherming). De Raad van State onderstreept in verschillende uitspraken het belang van deze verplichtingen en de naleving daarvan kan door de Europese Commissie worden afgedwongen. De belangrijkste doelen van de VHR zijn:

- ***Gunstige Staat van Instandhouding van soorten en habitattypen*** : De VHR legt een resultaatverplichting op met betrekking tot een Gunstige Staat van Instandhouding (GSvI) voor habitats en soorten. In de NHV is deze doelstelling als volgt geconcretiseerd: uiterlijk in 2030 moeten herstelmaatregelen getroffen zijn op het totale oppervlak van alle habitattypen binnen én buiten Natura 2000-gebieden zodat voor ten minste 30% van de in 2019 in een ongunstige Staat van Instandhouding verkerende habitattypen een landelijk GSvI wordt bereikt. In elk geval moet worden aangetoond dat een sterk positieve trend in gang is gezet. In 2040 moet op 60% herstelmaatregelen zijn genomen en in 2050 op 90%. Tot 2030 moeten lidstaten bij de uitvoering van de herstelmaatregelen prioriteit geven aan Natura 2000-gebieden. Voor de Natura 2000-gebieden geldt namelijk een verslechteringsverbod (t.o.v. het referentiejaar, het jaar dat het Natura 2000-gebied door de Europese Commissie op de communautaire lijst is geplaatst). Deze borging van de GSvI is niet alleen van belang voor het behoud van de biodiversiteit, maar is veelal ook randvoorwaardelijk voor vergunningverlening

(onder andere infrastructuur, bedrijven (inclusief agrarisch) en soms ook woningbouw). De doelstellingen vallen onder categorie 1b.

- ***Nieuw te ontwikkelen natuurlijk areaal***: Voor alle voor Utrecht relevante natuurtypen is door SOVON en WecR (WUR) een indicatie gegeven voor areaaluitbreiding in 2030 en 2050 om de GSvI van de VHR-soorten en habitattypen te realiseren. Voor 2030 gaat het om 848 hectare natuur en 14.160 hectare agrarische natuur. 2030 Deze 2030-opgave is 30% van de opgave voor 2050. Deze getallen geven een betrouwbare indicatie van de orde van grootte van de areaaluitbreiding die nodig is om te voldoen aan de GSvI. De getallen zijn om deze reden opgenomen in het Ontwerp-NPLG. Ondanks de intrekking van het NPLG zien we als provincie deze indicatieve areaalopgave als richtinggevend (categorie 2 zoals weergegeven in hoofstuk 2.2 Hardheid van de doelen van het UPLG). We verwachten dat het door het Rijk op te stellen Natuurplan (verplicht in 2026 vanuit de Natuurherstelverordening) uiteindelijk meer duidelijkheid zal geven of deze indicatieve arealen voor VHR-soorten en typen op landelijke en provinciale schaal ook door het Rijk worden gehanteerd. Dat moet ook wel. Immers, de verplichtingen voor de lidstaat Nederland om te voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn ongewijzigd en daarmee gelden de doelen die daaruit voortvloeien ook voor de provincie Utrecht. Zie voor meer informatie over Bijlage V Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR).

- ***De Natura 2000-gebieden:*** Per Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelen vastgesteld om te komen tot een GSvI voor de aangewezen habitattypen en habitat- en vogelrichtlijnsoorten op landelijk niveau. De gebieden dienen te worden beschermd en beheerd in overeenstemming met deze doelen. De Natura 2000-gebieden kennen een verslechteringsverbod. Lidstaten moeten verplicht passende maatregelen treffen om een verslechtering van de habitats en verstoring van soorten binnen deze gebieden te voorkomen of te herstellen indien toch verslechtering heeft plaatsgevonden. Dit kan door zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden drukfactoren weg te nemen. Ook hanteren we bij Natura 2000-gebieden het voorzorgsbeginsel: het nemen van preventieve maatregelen of het niet toestaan van activiteiten om (potentiële) schade aan de natuur te voorkomen, zelfs als er geen volledige wetenschappelijke zekerheid is over de exacte gevolgen van dergelijke (Natura 2000-) activiteiten.

  In veel Natura 2000-gebieden liggen zowel opgaven vanuit de VHR als vanuit de KRW. In de KRW is verplichtend opgenomen dat in 2027 de hydrologische condities voor alle Natura 2000-gebieden moeten voldoen aan de ecologische vereisten, of op zijn minst dat maatregelen zijn genomen om dit te realiseren. Een goed functionerend ecohydrologisch systeem is essentieel voor het herstel, behoud, verbetering en uitbreiding van de natuur in de Natura 2000-gebieden. De precieze hydrologische vereisten voor een Natura 2000-gebied ter ondersteuning van de instandhoudingsdoelstellingen verschillen per Natura 2000-gebied en zijn dus maatwerk per gebied. Meer informatie over de Natura 2000-gebieden is te vinden in Bijlage IV Natura 2000-gebieden.

3.3 Stikstof

Stikstof is afkomstig van de industrie en het verkeer (met name stikstofoxiden - NOx) en– van de landbouw (met name ammoniak - NH3). Een overmaat aan stikstof leidt tot verzuring en vermesting van bodems en ecosystemen. Een van de effecten is dat stikstofminnende planten de overhand krijgen met achteruitgang van de biodiversiteit als gevolg.

De aanpak van de NOx-emissies is met name een verantwoordelijkheid van het Rijk en de reductie wordt gerealiseerd via de energietransitie en de klimaataanpak, met name door het tegengaan van verbrandingsprocessen. De aanpak van ammoniak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk en de provincies. Het is van belang om de uitstoot (emissie) van ammoniak en de neerslag (depositie) in natuurgebieden zoveel mogelijk te beperken. Ook voor de vergunningverlening vanuit de provincie is dit urgent. Op deze manier moet weer ruimte ontstaan om allerlei (economische) activiteiten mogelijk te maken en ook om de zogeheten PAS-melders te legaliseren.

De Omgevingswet (waarin de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn) is opgegaan) en het nationale Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (Psn) zijn het leidend kader voor de stappen die de komende jaren worden gezet. In dat verband dient de provincie een gebiedsplan gericht op regionale stikstofreductie op te stellen. Het UPLG geeft daar invulling aan. In de Omgevingswet zijn de doelen voor reductie van de stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden vastgelegd in omgevingswaarden: ‘50% van het areaal met stikstofgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden in Nederland moet in 2030 onder de kritische depositiewaarde zijn gebracht en 74% in 2035.’

Omdat de nieuwe doelen er nog niet zijn - en het op dit moment onzeker is wanneer die duidelijkheid komt - en omdat wij als provincie ook een eigen verantwoordelijkheid hebben, houden wij voorlopig indicatief vast aan een reductiedoelstelling van 46% van de ammoniakemissie in 2035 ten opzichte van 2019. Met dit referentiejaar volgen we de lijn van het Rijk zoals in verschillende kamerbrieven opgenomen (2025).

3.4 Natuurnetwerk Nederland en Groene Contour

In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken om tussen 2011 (basisjaar) en 2027 in totaal 80.000 hectare nieuwe natuur in te richten, conform het NNN. Dit is vastgelegd als een wettelijk doel in de Omgevingswet. In lijn met onze provinciale Omgevingsvisie is de opgave dat in 2027 alle nieuwe natuur die nodig is voor de NNN-opgave is ingericht met hoogwaardige natuur. Voor de provincie Utrecht resteert per 1 januari 2024 een NNN-opgave voor de inrichting van nieuwe natuur van 1.784 hectare. Daarvan heeft 507 hectare nu nog een agrarische functie. Zo'n 1.277 hectare is al wel van functie veranderd maar moet nog worden ingericht (stand van zaken januari 2025).

Daarnaast is met de Kopgroep Akkoord van Utrecht (2011) afgesproken om 3.000 hectare Groene Contour als natuur in te richten en toe te voegen aan het NNN. De gebieden binnen de Groene Contour sluiten daarmee aan bij het NNN en versterken op deze manier de robuustheid van het NNN en vergroten de samenhang tussen de gebieden. Van de Groene Contour is pas 100 hectare ingericht, waardoor nog een restopgave bestaat van 2900 hectare (stand van zaken januari 2025).

3.5 Groenblauwe dooradering

Het realiseren van meer Groenblauwe dooradering (GBDA) gaat om de aanleg en het beheer van landschapselementen zoals hagen, houtwallen, bomenrijen, beheerde sloten en natuurvriendelijke oevers. De GBDA-doelstellingen komen voort uit het 'Nationale Aanvalsplan Landschap' (september 2022). Het aanvalsplan levert een significante bijdrage aan de (Europese) biodiversiteitsdoelen (Vogel- en Habitatrichtlijn), de klimaatopgave (Klimaatakkoord Parijs) en de waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water) en daarmee ook aan de NHV.

In lijn met dit aanvalsplan streven we ernaar dat in 2050 10% van het oppervlakte van het landelijk gebied bestaat uit GBDA met als tussendoel voor 2030 'de helft van de restopgave (10% min huidig percentage).

De doelstelling van 10% gaat over de gronden buiten het stedelijk gebied, de grote wateren en het NNN. Dit betekent een opgave in onze provincie van ongeveer 8.000 hectare. Op dit moment bestaat ongeveer 3% van het Utrechtse landelijk gebied uit groenblauwe dooradering. Als restopgave is er dus nog 5600 ha te realiseren voor 2050, met als tussendoel 2800 ha nieuwe GBDA in 2030. Hoewel er geen harde bestuurlijke afspraken over GBDA zijn wordt het aanvalsplan door een brede coalitie van partijen onderschreven.

3.6 Strategisch bosbeleid

In de landelijke bossenstrategie is afgesproken dat tot 2030 37.000 hectare extra bos in Nederland wordt aangelegd. Daarnaast wordt ingezet op een betere kwaliteit en vitaliteit van bestaande bossen. Beide doelstellingen dragen bij aan het herstel van biodiversiteit en daarmee ook aan de VHR-doelstellingen. Deze bossenstrategie maakt onderdeel uit van de afspraken in het Klimaatakkoord. De provincie Utrecht heeft deze doelen in 2022 uitgewerkt in het provinciale 'Strategisch Bosbeleid' met daarin de volgende provinciale doelstellingen:

- *Aanleg nieuw bos:* De doelstelling voor Utrecht is om het huidige areaal bos met 1.500 hectare te vergroten, waarvan 1.000 hectare binnen het NNN en de Groene Contour en 500 hectare daarbuiten. Hieraan is tevens een klimaatopgave gekoppeld, namelijk de vastlegging van CO_2 via aanleg van bos. Omgerekend vanuit de 1.500 hectare nieuw bos is dat jaarlijks 0,010 megaton CO_2eq.
- *Revitaliseren bestaan bos*. Naast de aanleg van nieuw bos is het revitaliseren van de bestaande bossen een belangrijke doelstelling. Het grootste bosareaal van de provincie Utrecht ligt op de hogere zandgronden, met name op de Utrechtse Heuvelrug. Deze bossen zijn zeer gevoelig voor stikstof, vanwege de verzuring van de bodem en de daarmee gepaard gaande uitspoeling van voedingsstoffen.

De landelijke bossenstrategie gaat uit van een termijn tot 2030 om de gestelde doelen te realiseren. In het provinciale Strategisch Bosbeleid (maart 2022) is gekozen voor een meer realistische termijn - tot 2040 - voor het behalen van de doelstellingen. In Bijlage VI Strategisch bosbeleid is meer informatie te vinden over het strategisch bosbeleid, inclusief een kansenkaart.

4. Klimaat

4.1 Klimaatwet

De klimaatdoelen zijn urgente internationale verplichtingen die Europees zijn vastgelegd op basis van het Akkoord van Parijs in 2019. Als onderdeel van de Europese Green Deal is op 29 juli 2021 de Europese klimaatwet in werking getreden. Met de Europese klimaatwet zijn de reductiedoelen van broeikasgasemissies voor de Europese Unie aangescherpt om uitvoering te geven aan de verplichtingen van het Klimaatakkoord van Parijs. In 2050 wil de Europese Unie klimaatneutraal zijn. Dit betekent een aanscherping van de doelstelling om in 2030 te komen van 49% naar 55% minder uitstoot van broeikasgassen ten opzichte van 1990. De aanscherping naar 55% is in 2022 vastgelegd in de nationale Klimaatwet en overgenomen door PS in de Utrechtse Klimaataanpak: Naar Netto Nul (2024).

Het kabinet Schoof heeft de Klimaatnota 2024 vastgesteld op basis van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV 2024). Hierin worden de streefdoelen voor 2030 en 2050 gehandhaafd, maar er wordt geen doel voor 2040 wettelijk vastgelegd (geen 'nationale koppen'). De genoemde KEV laat zien dat Nederland niet op koers ligt om de doelstellingen voor 2030 te halenen dat met name de sector 'Landbouw en landgebruik' achterloopt.

4.2 Emissies broeikasgassen uit veenbodems

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat voor veenweide een nationale reductiedoelstelling geldt van 1 megaton (Mton) CO_2-equivalenten. Voor Utrecht betekent dit een provinciale taakstelling van het verminderen van CO_2-eq uit veenweidebodems van 0,09 Mton. Ook is in het Klimaatakkoord een hectarebenadering opgenomen die inhoudt dat nationaal 90.000 hectare veenbodems dienen te worden voorzien van maatregelen gericht op CO_2-reductie. Ook de Natuurherstelverordening (NHV) gaat in op het vernatten ven veengronden en gaat daarbij uit van een hectarebenadering. De hectares afgesproken in het Klimaatakkoord komen grofweg overeen met de hectares te vernatten veen uit de NHV.

Vanuit het kennisprogramma Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden (NOBV) is een omslag gemaakt van modeleren naar meten. Deze meetresultaten (Somers 2.0) laten zien dat de veenweiden een lagere uitstoot hebben dan waar eerder mee werd gerekend. Daarom is een herijking aanstaande die de 1 Mton terugbrengt naar circa 0,7 Mton nationaal. Hierbij blijft wel de 90.000 hectare veenbodems die moeten worden voorzien van beleid bestaan. Dit betekent dat wij nog altijd op hetzelfde aantal hectares maatregelen moeten nemen die samen toewerken naar een Utrechts aandeel van 0,06 Mton in 2030. Waar het Klimaatakkoord uitgaat van 2030, verwacht de provincie op basis van jaarlijkse monitoring Somers 2.0 dat dit jaartal feitelijk niet meer te realiseren is. In het UPLG nemen we daarom als richtjaar 2030 en verder op.

4.3 Bodemdaling

De doelstelling zoals opgenomen in de tabel van hoofdstuk 2 komt uit de provinciale Omgevingsvisie (2021). De doelstelling luidt: 'De bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is in 2030 met gemiddeld 50% geremd'. Voornaamste achterliggende doelen zijn het verminderen van de CO2-uitstoot en beheersing van maatschappelijke kosten. Bodemdaling brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee onder andere op het gebied van het waterbeheer en de infrastructuur. De oorzaken en maatregelen om bodemdaling te remmen verschillen in stedelijk en landelijk gebied. Daarom is de aanpak van bodemdaling in beide gebieden anders. De provinciale ambitie voor bodemdaling past bij het Klimaatakkoord. De doelstelling in het Klimaatakkoord is 1 Mton reductie van CO2 equivalenten in 2030. Dit is grofweg een vermindering van 25%. De provinciale ambitie voor afremmen bodemdaling is hoger dan deze doelstelling. In het Klimaatakkoord hebben de provincies de opdracht gekregen de regierol te vervullen bij de aanpak van bodemdaling. Waar het Klimaatakkoord uitgaat van 2030, verwacht de provincie op basis van jaarlijkse monitoring Somers 2.0 dat dit jaartal feitelijk niet meer te realiseren is. In het UPLG nemen we daarom als richtjaar 2030 en verder op.

4.4 Methaanemissies uit veehouderij

Als onderdeel van de klimaatopgave zijn voor de veehouderij met name de internationale afspraken uit de 'Global Methane Pledge' (2021) van belang. Hieruit komt een nationale opgave voort van 3,8 Mton methaanreductie in 2030 ten opzichte van 2020. In het Ontwerp-NPLG was de landelijke opgave over de provincies verdeeld naar rato van het aantal dieren. Voor Utrecht betrof dit een reductie van 0,3 Mton aan methaanemissies. Deze doelstelling handhaven wij indicatief in het UPLG. Wij zetten voor de realisering daarvan vooral in op het meekoppelen met andere opgaven, zoals de stikstofopgaven.

CO_2-opslag

- *Door bomen, bos en natuur:* In het Klimaatakkoord is een nationale doelstelling geformuleerd om via aanplant van bomen, bos en natuur in totaal 0,4 - 0,8 Mton CO_2-eq. reductie in 2030 te behalen. Voor de provincie Utrecht betekent dit een vastlegging van 0,010 megaton CO_2eq via bosaanplant ten opzichte van 2018. Naar verwachting is de provinciale doelstelling van 1500 ha nieuw bos voldoende om aan dit klimaatdoel te voldoen. De landelijke opgave kan ook ingevuld worden door CO_2-opslag in natte natuur. Natte natuur kan een grote voorraad koolstof herbergen. Dit is niet verder gespecificeerd naar een provinciaal doel.
- *In landbouwbodems:* Ook is er landelijk nog de doelstelling om jaarlijks 0,5 Mton CO_2-eq extra vast te leggen in minerale landbouwbodems, bijvoorbeeld door aangepast bodemgebruik zoals de toepassing van rustgewassen, gebruik van compost en (in bescheiden mate) in blijvend grasland. Deze landelijke doelstelling is door het Rijk niet vertaald naar een verdeling over de provincies.

5. Landbouw

De agrarische sector is van groot belang voor onze provincie. Zowel vanwege haar rol als voedselproducent, maar ook als beheerder van het agrarische cultuurlandschap. Dit wordt geïllustreerd met het feit dat ongeveer de helft van ons grondgebied in gebruik is door de landbouw. In totaal gaat het om circa 70.000 hectare. Hiervan is ongeveer 50.000 hectare blijvend grasland (Bron: WUR, 2024).

De landbouwsector speelt dan ook een sleutelrol bij het behalen halen van veel UPLG-doelen. Deze rol kan zij alleen vervullen als ook perspectief wordt geboden voor de lange termijn. Dat wil zeggen: een duurzame bedrijfsvoering met voldoende verdienvermogen. Daarom hebben we in dit UPLG 'perspectief voor de landbouw' als vierde (hoofd)doel toegevoegd. Dit sluit aan bij het doel zoals dat in onze provinciale Omgevingsvisie (2021) staat:

'*Wij werken richting 2050 samen met onze partners toe naar een landbouwsector met economisch rendabele bedrijven die circulair, natuurinclusief, klimaatneutraal en diervriendelijk zijn en dicht bij de inwoners staan.*'

In het 'Streefbeeld Landbouw & Voedsel' (2025) zijn tien ambities benoemd die bijdragen aan het lange termijndoel uit de Omgevingsvisie. Deze ambities worden in het 'Uitvoeringsprogramma Landbouw & Voedsel' verder uitgewerkt naar (subdoelen) en hoe deze zijn te behalen. Dit verschilt per ambitie. Binnen de tien ambities zijn twee concrete doelen kwantitatief benoemd:

- *Biologische landbouw:* 15% van het landbouwareaal in 2030 werkt biologisch. De restopgave is nog 8,6% van het Utrechtse landbouwareaal.
- *Natuurinclusieve landbouw:* 50% van de grondgebondenbedrijven werkt in 2030 natuurinclusief. In januari 2025 nam ongeveer 30% van de Utrechtse bedrijven deel aan het ANLb.

Biologische landbouw is één van de duurzame productiemethodes, onder meer omdat geen gebruik wordt gemaakt van kunstmest en chemische bestrijdingsmiddelen. Biologische landbouw is onafhankelijk gecertificeerd. De Provincie Utrecht streeft naar een aandeel van 15% biologisch landbouwareaal in 2030 (zie het Streefbeeld Landbouw en Voedsel, 2025). Op dit moment is dit 6,4%. Voorwaarde is wel dat de consumptie van biologische producten hierin meegroeit.

Natuurinclusieve landbouw is een manier om de schaarse grond die ons ter beschikking staat op een multifunctionele manier te benutten en naast de primaire productie ook de UPLG-opgaven te realiseren. Natuurinclusieve landbouw zien wij als een systeeminnovatie. Deze vorm van landbouw richt zich op het gehele bedrijfssysteem en behelst een brede versterking van de biodiversiteit op en rond het boerenland. Maar het gaat ook om het verantwoord benutten van functionele landschapselementen (zoals heggen inzetten tegen plaagvormen) en het minimaliseren van negatieve effecten op de biodiversiteit in de omgeving.

In de 'Visie Landbouw & Voedsel' is het doel opgenomen om in 2030 50% natuurinclusieve landbouw te hebben op minimaal niveau 1 (maatregelen die voor de meeste gangbare bedrijven in te passen zijn zonder dat de bedrijfsstrategie hoeft te veranderen). Dit kunnen we meten aan de hand van de deelname aan het ANLb of de BBM-pakketten (pakketten voor boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen maar niet mee kunnen doen aan het ANLb) die boeren hebben laten registreren door de collectieven. De collectieven doen aan beheermonitoring, waarbij door lerend beheren de resultaten van het ANLb worden gemonitord en geëvalueerd. Daarnaast kunnen we via de UMDL de mate van het sparen van natuur en het benutten van natuur monitoren en dus volgen in hoeverre deelnemers vooruitgang boeken. Tot 2050 streeft de provincie naar zoveel mogelijk bedrijven die gebruik maken van natuurlijke processen in de bedrijfsvoering.

Bijlage III Kaderrichtlijn Water

1. Kaderrichtlijn Water en oppervlaktewater

1.1 Inleiding

In Utrecht zijn binnen de verschillende waterschappen 60 wateren aangewezen als KRW-oppervlaktewaterlichamen, te weten:

- 29 binnen het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden;
- 16 binnen het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht;
- 10 binnen het Waterschap Vallei en Veluwe;
- 5 binnen het Waterschap Rivierenland.

De KRW kent twee doelstellingen. De eerste doelstelling geeft aan dat waterlichamen niet in toestand achteruit mogen gaan. Dit vraagt voor sommige water een inspanning. De tweede doelstelling is de verbeterdoelstelling die aangeeft dat (bij de in Utrecht voorkomende watertypen) het Goede Ecologisch Potentieel (GEP) moet worden bereikt. Voor elk waterlichaam zijn deze chemische normen en ecologische doelen uit de verbeteropgave vastgesteld die uiterlijk in 2027 moeten zijn gehaald. De chemische en ecologische toestand bepalen samen het eindoordeel over de kwaliteit van een waterlichaam. Momenteel voldoet geen van de 60 oppervlaktewaterlichamen in de provincie Utrecht aan alle KRW-doelen.

In dit hoofdstuk is ter illustratie de meest recente data opgenomen gebaseerd op de KRW-toetsing 2025.

Jaarlijks vinden nieuwe metingen plaats. Niet alle KRW-data wordt jaarlijks gemeten, maar de nutrië[Ld1] [Dd2] [D[3] nten wel. De meest recente monitoringsdata is te vinden op het waterkwaliteitsportaal, zie www.waterkwaliteitsportaal.nl. Dit is leidend in de beoordeling. Zo wordt er altijd gewerkt met de nieuwste gegevens, zodra ze definitief en beschikbaar zijn. De provincie werkt met dezelfde data die de waterschappen gebruiken.

Relatie tussen het Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn Water en het UPLG

Het Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn Water 2025-2027 is een eigenstandig uitvoeringsprogramma onder het Bodem- en Waterprogramma. De vaststelling heeft via een apart besluit plaatsgevonden.

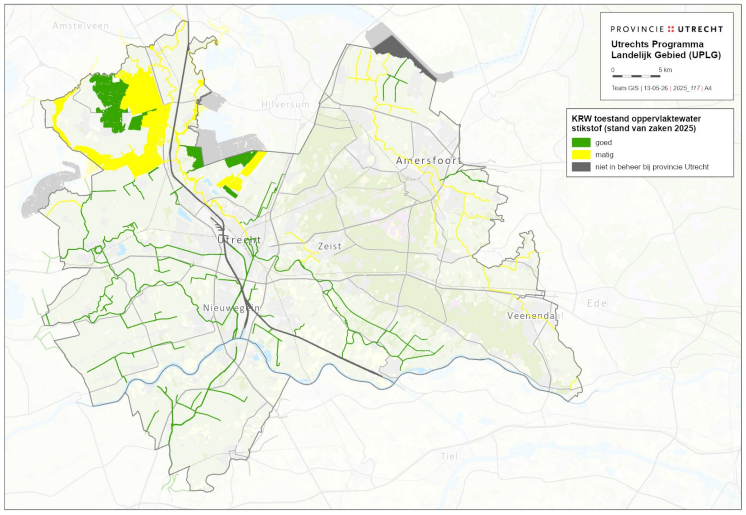
Het halen van de KRW-doelen vraagt om extra inzet op meerdere terreinen. Omdat een deel van de KRW impulsmaatregelen ook in het landelijk gebied ten uitvoer komen, hebben wij KRW-informatie opgenomen in het UPLG. De kaarten in deze bijlage zijn in die zin informatief. Ze laten zien waar er vanuit de KRW nog een gat zit tussen het KRW-doel van de oppervlaktewateren en de data uit het KRW-meetnet voor de parameters Fosfor, Stikstof en Biologie (het doelgat). Een doelgat in aanloop naar 2027 is logisch als er nog maatregelen in uitvoering zijn waardoor het doel nog niet gehaald is. De aanwijzing van de aandachtsgebieden voor de Nitraatrichtlijn (voorheen Nutriënt Verontreinigde Gebieden, NV-gebieden) gebeurt door het Rijk. Deze richtlijnen bestaan naast elkaar, maar de beoordeling is anders. Voor meer informatie zie het memo ‘Nadere toelichting op gebruikte methode en data KRW’.

1.2 Stikstof en fosfaat

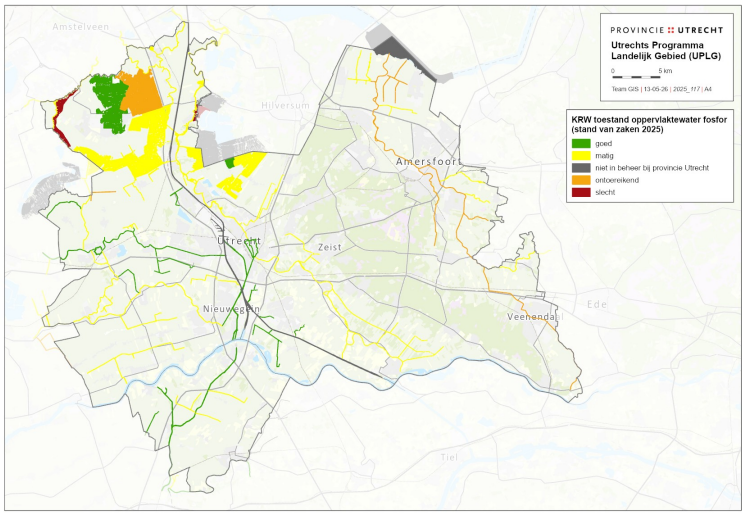
Nutriënten (stikstof en fosfor) zijn bepalend voor de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. Sinds het einde van de vorige eeuw zijn de nutriëntengehalten sterk verlaagd. Echter, in grote delen van Nederland zijn te hoge nutriëntengehalten nog steeds een belangrijke oorzaak van het niet op orde zijn van de gewenste ecologische kwaliteit.

De toestand van nutriënten in de provincie Utrecht is voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen weergegeven in onderstaande figuren. Hiermee wordt een beeld geschetst welke opgave er in de provincie ligt. Deze opgave is niet uitgesplitst naar bron. Er zijn meerdere bronnen die bijdragen aan de totale belasting. De KRW vraagt de som van deze bronnen terug te brengen tot een niveau dat past bij de doelen voor de biologie. In de figuren is allereerst de toestand voor stikstof en fosfor uit de toetsing 2025 weergegeven. De groen gekleurde waterlichamen scoren goed, geel duidt op een matige score, oranje betekent ontoereikend en rood staat voor een slechte waterkwaliteit. In zijn algemeenheid zien we dat veel waterlichamen net onder of boven de gestelde doelen zitten. Voor stikstof wordt in 2025 in 67% van de KRW-waterlichamen voldaan aan de gestelde doelen. De waterlichamen in de Oostelijke vechtplassen, Botshol en het gebied ten oosten van de Utrechtse Heuvelrug blijven echter achter. Veel waterlichamen in deze gebieden voldoen niet aan de gestelde doelen.

Fosfor laat een minder positief beeld zien dan stikstof. Ongeveer 70% van de KRW-waterlichamen voldoet in 2025 niet aan de doelen. Deze waterlichamen liggen over de hele provincie verspreid.



Kaart A: KRW-toestand stikstof 2025. Groen: goed, geel: matig, oranje: ontoereikend, rood: slecht.



Kaart B: KRW-toestand fosfor 2025. Groen: goed, geel: matig, oranje: ontoereikend, rood: slecht.

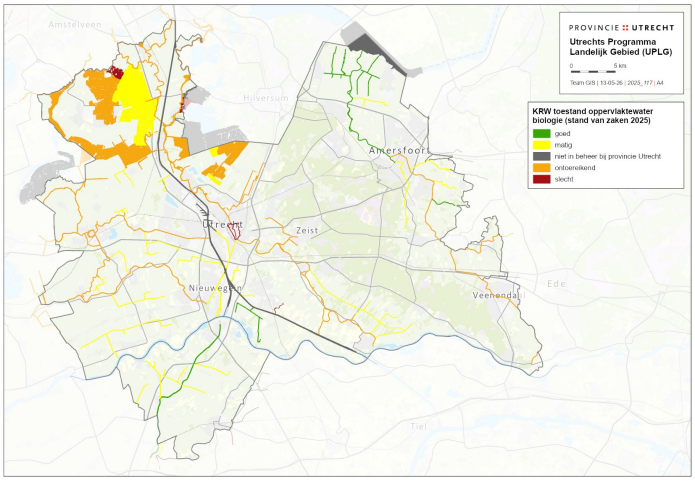
1.3 Biologie

De biologische kwaliteit is opgebouwd uit de deelmaatlatten voor waterplanten, fytoplankton, macrofauna en vis.

De onderstaande kaart voor de biologische toestand. De toestand in 2025 laat over bijna de gehele provincie een matig tot ontoereikende toestand zien voor de biologie. Eemland is hierbij de positieve uitzondering.

Er zijn wel verschillen in het niet halen van de biologische toestand. De waterlichamen in het oostelijk deel van de provincie scoren goed voor zowel waterplanten als macrofauna, terwijl een matige toestand vaak wordt veroorzaakt door de matige toestand voor vis.

In het westelijke deel komt dit vooral door het niet behalen van de doelen voor waterplanten en macrofauna. De deelmaatlatten voor vis en fytoplankton scoren beter. In circa de helft van de waterlichamen wordt een goede toestand bereikt voor deze maatlatten.



Kaart C: KRW-toestand biologie 2025. Groen: goed, geel: matig, oranje: ontoereikend, rood: slecht

1.4 Gewasbeschermingsmiddelen en metalen

In de provincie Utrecht zijn in het oppervlaktewater normoverschrijdingen aangetroffen voor het vlooienbestrijdingsmiddel imidacloprid, de gewasbeschermingsmiddelen lambda-cyhalotrin, heptachloor, hexachloorcyclohexaan en TBT. De laatste drie behoren tot de zogenoemde 'ubiquitaire stoffen', die wijdverspreid en verboden zijn. Handelingsperspectief voor deze stoffen ontbreekt echter. Imidacloprid mag niet meer in de landbouw worden toegepast, het komt via het rwzi effluent in het oppervlaktewater terecht.

In veel waterlichamen overschrijden de metalen arseen, kobalt, kwik, seleen, zilver en soms ook zink de norm. Momenteel vindt een landelijke studie plaats waarin wordt gekeken naar de herkomst van een aantal van deze stoffen en naar het (regionaal) voorkomen in Nederland. Daarbij wordt in beeld gebracht of het een natuurlijke of een antropogene oorsprong betreft. In het laatste geval mag in de toetsing voor een aantal metalen worden gecorrigeerd voor de natuurlijke achtergrondbelasting. Vanaf 2026 kunnen de waterschappen deze achtergrondbelasting meenemen in hun toetsing.

1.5 Beken

We willen de oppervlakkige uit- en afspoeling vanuit het landelijk gebied naar het oppervlaktewater via het ondiepe grondwater minimaliseren. In Utrecht gaat het om de volgende beken: Lunterse Beek, Heiligenbergerbeek, Modderbeek, Middenloop- en Benedenloop Barneveldse Beek, Esvelderbeek, Moorsterbeek en Hoevelakense Beek. De WUR heeft in opdracht van de provincies Gelderland en Utrecht en het Waterschap Vallei en Veluwe een onderzoek uitgevoerd naar de nutriëntenbelasting op de beken. Parallel aan dit onderzoek loopt een vervolgonderzoek naar de bredere KRW-opgaven in de beekdalen waarbij naast de nutriëntenbelasting ook de ecologie (hydromorfologie en temperatuur) aan bod komt. Op basis hiervan gaan we per beek bepalen welke maatregelen binnen de diverse maatregelenpakketten van het UPLG kunnen worden meegenomen en welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

Maatregelpakket 6 van het UPLG gaat specifiek over de beekdalen. In dit pakket zijn maatregelen opgenomen die bijdragen aan een zo natuurlijk mogelijk beekherstel voor beektrajecten in de Moorsterbeek, Heiligenbergerbeek, Lunterse beek en toevoerbeken. Dit gebeurt vanuit de NNN-opgave, maar de maatregelen dragen ook bij aan het halen van de KRW-doelen. De maatregelen betreffen de verwerving (rechtstreeks of via kavelruil) van stroken van 15-40 meter langs de beken om te komen tot een zo natuurlijk mogelijke beek.

Ook voor het beekdal worden maatregelen genoemd in het maatregelpakket. Deze beekdalmaatregelen moeten bijdragen aan een verbetering van de waterkwaliteit en -kwantiteit in het hele stroomgebied en zullen in samenwerking met het waterschap, de agrarische collectieven en de landbouworganisaties plaatsvinden.

1.6 Bufferzones

In de Gelderse Vallei ligt de opgave vooral bij fosfor in de beken. In samenwerking met Waterschap Vallei en Veluwe en provincie Gelderland onderzoeken we de effectiviteit van een beekdalbrede aanpak. Voor provincie Utrecht is het niet wenselijk om een brede bufferzone (100-250 meter) in te zetten. We onderzoeken of het gewenste resultaat ook bereikt kan worden met gebiedsgerichte maatregelen in het gehele beekdalsysteem (stroomgebied). Het gaat daarbij om maatregelen als het handhaven van de huidige (verplichte) bemestingsvrije bufferstroken, het versterken van de groenblauwe dooradering in de haarvaten, agrarisch natuurbeheer en gerichte voorlichting. Deze maatregelen dragen bij aan een verminderde uit- en afspoeling van nutriënten en het vasthouden van water in de bovenstroomse gebieden zonder generieke, brede zonering.

2. Kaderrichtlijn Water en grondwater

2.1 Inleiding

Het grondwater in Utrecht is onderdeel van vier grote provinciegrens overschrijdende grondwaterlichamen: Zand Rijn-Midden, Zand Rijn-West, Deklaag Rijn-West en Zout Rijn-West. De doelen voor het grondwater zijn gericht op:

- Een goede kwaliteit van het water (goede chemische toestand en geen achteruitgang);
- Het behoud van voldoende grondwater (goede kwantitatieve toestand).

Deze doelen worden beoordeeld aan de hand van zes toetsen. Hiervan richten drie generieke toetsen zich op het niveau van het gehele grondwaterlichaam, zoals een goede waterbalans, het voldoen aan de normen voor chemische stoffen en de intrusie van zout. Daarnaast hanteren we ook drie lokale/regionale toetsen die zich richten op beschermde gebieden met functies die een relatie hebben met het grondwater, namelijk grondwaterafhankelijk oppervlaktewater, grondwaterafhankelijke terrestrische natuur en water voor menselijke consumptie.

Naast deze zes toetsen geldt ook een algemene inspanningsverplichting om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken. Artikel 6 van de Grondwaterrichtlijn werkt dit verder uit: lidstaten moeten alle nodige maatregelen treffen om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen in het grondwater worden ingebracht. Ook moeten lidstaten de inbreng van verontreinigende stoffen beperken.

Door menselijke activiteiten wordt het grondwater in de provincie tot steeds grotere diepten verontreinigd met verschillende stoffen. Deze vervuiling komt vanuit diffuse bronnen (zoals atmosferische depositie, of via het oppervlaktewater) en puntbronnen (zoals een verontreinigde locatie). Door deze ‘vergrijzing’ van het grondwater staat de kwaliteit hiervan onder druk.

Verspreid over de hele provincie worden verschillende verontreinigende stoffen in ons grondwater gemeten. Dat leert ons dat op diverse meetlocaties de normen worden overschreden. Het gaat dan om gewasbeschermingsmiddelen, industriële stoffen zoals PFAS en medicijnresten. Dat is niet alleen het geval in het bovenste/ondiepe grondwater, maar ook in het diepe/oude grondwater

2.2 Generieke toetsen

Zoals gezegd bestaat de generieke toets uit drie onderdelen, te weten:

- *Waterbalans*. Bij deze test wordt op het niveau van een grondwaterlichaam onderzocht of de wateraanvulling en -onttrekking met elkaar in balans zijn. Hiervoor wordt gekeken naar langjarige verandering van de grondwaterstanden en de waterbalans.
- *Chemie.* Deze toets beoordeelt of de EU-normen voor nitraat (50 mg/l) en bestrijdingsmiddelen (maximaal 0,1 µg/l per middel, totaal 0,5 µg/l) en de nationale drempelwaarden (Cl^-, As, Ni, Cd, Pb, fosfaat) worden overschreden. Bij overschrijding op ≥ 20% van de peilbuisfilters volgt een ongunstig oordeel. Dit betekent dat de test negatief wordt beoordeeld als een stof in meer dan 20% van de meetpunten de norm overschrijdt. Voor gewasbeschermingsmiddelen moet een specifieke stof op meer dan 20% van de punten boven de norm worden gemeten om tot een negatieve beoordeling te leiden.
- *Zoutintrusie.* Met deze test bekijkt de provincie of sprake is van verzilting als gevolg van intrusie (binnendringen) van zout water.

2.3 Regionale/ lokale toetsen

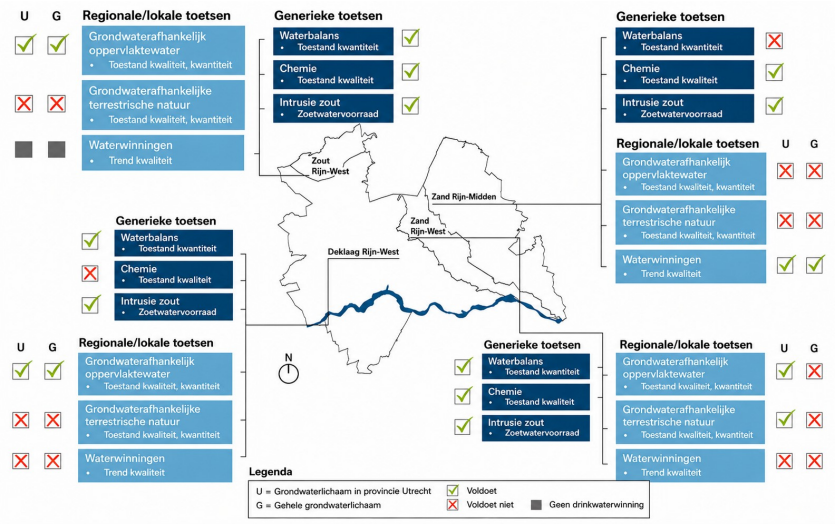
Ook deze toets bestaat uit drie onderdelen, te weten:

- *Oppervlaktewatertoets* (*grondwaterafhankelijke wateren*). Deze toets onderzoekt of oppervlaktewaterlichamen voldoende worden gevoed door grondwater én of die grondwatervoeding de KRW-doelen voor nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen en metalen (GBM, N, P, Cl, Ni, Cd, Pb, As) in het oppervlaktewater belemmert.
- *Grondwaterafhankelijke terrestrische natuur.*Deze toets stelt vast of sprake is van significante schade aan grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen (Natura 2000-gebieden). Voor grondwaterafhankelijke Natura 2000-gebieden kent deze test twee invalshoeken, te weten:
  - *Kwantiteit*. Dat wil zeggen dat geen antropogene veranderingen optreden die significante schade aanbrengen aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het grondwater;
  - *Kwaliteit*. Dat wil zeggen de concentraties van schadelijke stoffen zijn niet zodanig dat significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het grondwater.
- *Winningen voor menselijke consumptie*. Het doel van deze test is om te monitoren dat de waterkwaliteit niet achteruitgaat (geen significant stijgende trends) en de zuiveringsinspanning niet wordt verhoogd voor grondwaterwinningen ten behoeve van menselijke consumptie. Hier vallen de publieke drinkwaterwinningen onder, maar ook campings met een eigen bron, of industriële onttrekkingen. Hierbij wordt gekeken naar trends in het gemengde ruwwater per winning.

2.4 Hoe scoren de grondwaterlichamen die in provincie liggen?

In figuur B is een overzicht opgenomen van de KRW toetsen voor grondwater. De meest actuele testuitslagen zijn altijd in te zien via: www.waterkwaliteitsportaal.nl.

Geconcludeerd kan worden dat binnen de provincie Utrecht aan de meeste van de generieke toetsen op het niveau van grondwaterlichamen wordt voldaan. Uitzonderingen hierop zijn de chemietest voor Deklaag Rijn-West, die negatief scoort door te hoge fosforconcentraties, en de kwantiteitstest voor Zand Rijn-Midden, waar sprake is van een dalende stijghoogtes. Het figuur laat ook zien dat voor de regionale/ lokale toetsen nog niet wordt voldaan aan de normen. Hiervoor zijn dus nog maatregelen in uitvoering/nodig. Daarom gaan we hier per grondwaterlichaam dieper op in (zie kaart D voor de ligging van de winningen).



Figuur B: overzicht KRW-toestand grondwaterlichamen (grijs vakje betekent niet aanwezig).

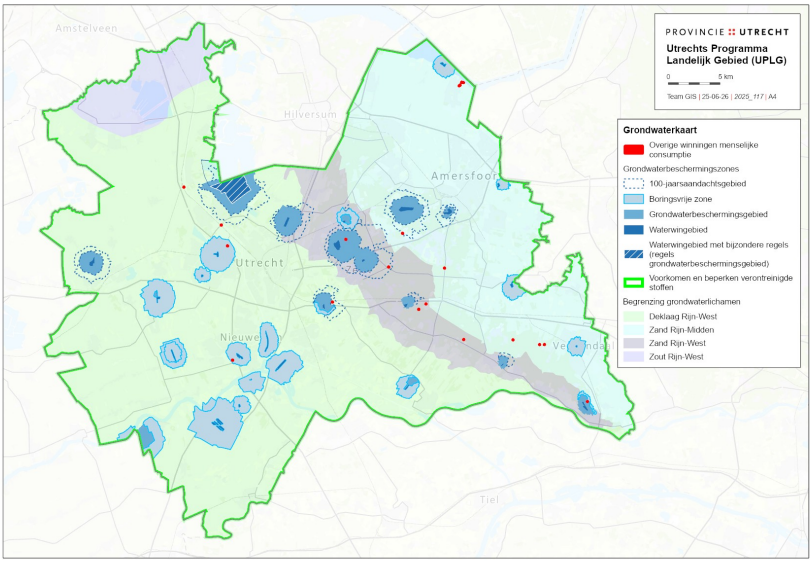
Kijken we naar de afzonderlijke grondwaterlichamen, dan zien we het volgende beeld:

- *Grondwaterlichaam Zout Rijn-West.* Dit grondwaterlichaam scoort een onvoldoende voor de regionale toets grondwaterafhankelijke terrestrische natuur, doordat het grondwaterafhankelijke Natura 2000-gebied Botshol niet in een goede toestand verkeert. Via het Natura 2000 beheerplan worden er maatregelen genomen om de toestand te verbeteren. Voor de andere toetsen scoort het grondwaterlichaam voldoende.
- *Grondwaterlichaam Deklaag Rijn-West.* Dit grondwaterlichaam scoort onvoldoende voor de chemietest, voor fosfaat. Dit komt omdat er in meer dan 20% van de filters fosfaat boven de norm wordt aangetroffen (2 mg/L). Daarnaast scoort dit onvoldoende voor twee regionale toetsen. Voor het oordeel drinkwater scoort de winning in Zeist negatief. Dit komt door stijgende concentraties van vluchtige gechloreerde koolwaterstoffen (VOCL) dit is de verwachting omdat met deze winning een historische grondwaterverontreiniging wordt gesaneerd. Dit vormt geen risico voor de drinkwater-

kwaliteit omdat de zuivering deze stoffen verwijderd. De volgende grondwaterafhankelijke Natura 2000-gebieden verkeren nog niet in een goede toestand: Oostelijke Vechtplassen, Kolland en Overlangbroek, Lingegebied en Diefdijk-Zuid, Nieuwkoopse Plassen en De Haeck. Van deze gebieden liggen de Oostelijke Vechtplassen deels in Noord-Holland, het Lingegebied en Diefdijk-Zuid deels in Gelderland en Zuid-Holland en de Nieuwkoopse Plassen en De Haeck deels in Zuid-Holland. Via de Natura 2000 beheerplannen worden er maatregelen genomen om de toestand te verbeteren.

- *Grondwaterlichaam Zand Rijn-Midden.* Dit grondwaterlichaam scoort onvoldoende voor de kwantiteitstest. Hierbij worden de stijghoogtes in de peilbuizen van het KRW-meetnet voor de periode van 2018-2023 vergeleken met de referentieperiode van 2000-2005. Hierbij wordt er via een model gecorrigeerd op het effect van neerslag en verdamping. In Zand Rijn-Midden leidt dit tot dalende stijghoogtetrends en daarmee tot een negatief oordeel. De oorzaken van deze daling worden nader onderzocht. Daarnaast scoort het grondwaterlichaam negatief voor twee regionale toetsen. Voor de deeltoets grondwaterafhankelijke terrestrische natuur scoort het Natura 2000-gebied Binnenveld onvoldoende. Via het Natura 2000 beheerplan worden er maatregelen genomen om de toestand te verbeteren. Daarnaast is de waterkwaliteit van de beken in de Gelderse vallei onvoldoende omdat de fosfaatverzadigde gronden via de kwel/het grondwater uitspoelen in deze beken. Dit geldt in mindere mate ook voor stikstof en arseen.

- *Grondwaterlichaam Zand Rijn-West.* Dit grondwaterlichaam scoort een onvoldoende voor het onderdeel drinkwater, omdat bij de drinkwaterwinning Groenekan een stijgende trend voor de volgende stoffen wordt gemeten: vinylchloride. Er is hier eerder onderzoek gedaan naar de bron, maar die is niet gevonden. De stijgende trend vormt geen risico voor de drinkwaterkwaliteit omdat de zuivering deze stof verwijderd.



Kaart D: Overzicht van de drinkwaterwinningen en de bijbehorende beschermingszones en overige winningen voor menselijke consumptie (NB: de toekomstige ontwikkelingen, dus zowel de nieuwe onttrekkingen als uitbreidingen van bestaande onttrekkingen zijn hier niet op te zien)

2.5 Algemeen beeld

Op de generieke toetsen scoren de grondwaterlichamen voor de meeste testen positief. De negatieve toetsoordelen zorgen voor een negatieve KRW-beoordeling voor Deklaag Rijn-West en Zand Rijn-Midden, hier zijn maatregelen nodig om de toestand te verbeteren in samenwerking met de andere provincies waarin de grondwaterlichamen liggen. Voor Zand Rijn-West en Zout Rijn-West is er een positieve beoordeling. . Voor de lokale en regionale doelen/gebieden zijn de beoordelingen deels negatief en zijn aanvullende maatregelen nodig. De lokale en regionale toetsen tellen niet mee voor de beoordeling van het totale grondwaterlichaam. In 2025 en 2026 zijn de toetsen opnieuw uitgevoerd. Er blijven grote zorgen bestaan over de grondwaterkwaliteit, met name wat betreft de chemische kwaliteit. Voor de KRW wordt op 10 en 25 meter onder het maaiveld gemeten. In het ondiepe grondwater worden veel verschillende PFAS-stoffen aangetroffen boven de indicatieve drinkwaternorm. Daarnaast worden verspreid over de

hele provincie ook uiteenlopende gewasbeschermingsmiddelen boven de KRW-norm aangetroffen in het ondiepe grondwater.

Grondwater is een traag systeem. Dit betekent dat de aangetroffen stoffen in het ondiepe grondwater soms pas na vele jaren op een andere plek of diepte worden gemeten. Binnen de provincie bestaan daarom zorgen dat als gevolg hiervan de grondwaterlichamen in de provincie Utrecht op termijn een slechte beoordeling krijgen. Een achteruitgang is conform de KRW echter niet toegestaan.

Het vraagt daarom nu inzet om de grondwaterlichamen - en de locaties waar water wordt gewonnen ten behoeve van de drinkwaterproductie - goed te beschermen. Daarom is het van belang dat de inbreng van verontreinigde stoffen wordt voorkomen of beperkt. Via het Uitvoeringsprogramma Impuls Kaderrichtlijn Water (2025-2027) zetten we ons als provincie extra in voor eind 2027 - het einde van de huidige KRW-periode - de KRW-doelen te halen.

Bijlage IV Natura 2000-gebieden

Bijlage IV. Natura 2000-gebieden.pdf

Bijlage V Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)

1. Inleiding

De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) zijn opgesteld om de biodiversiteit in Europa in stand te houden en te beschermen. Op basis van de VHR heeft Nederland zogeheten 'Natura 2000-gebieden' aangewezen. Deze gebieden hebben een strikte bescherming in de vorm van een verslechteringsverbod. Het concept dat hierbij centraal staat heet een 'Gunstige Staat van Instandhouding (GSvI).

Echter, alleen bescherming door aanwijzing van bestaande Natura 2000-gebieden blijkt niet voldoende om te voldoen aan de GSvI die geldt voor planten- en diersoorten en ecosystemen (habitats) conform de VHR. Terwijl dat vanuit de VHR wél een resultaatsverplichting is. Om die GSvI te behalen is daarom ook areaaluitbreiding en kwaliteitsverbetering van natuur buiten de Natura2000-gebieden nodig.

Tegen deze achtergrond is de Europese Natuurherstelverordening (NHV) opgesteld (juni 2024). Deze heeft namelijk als doel om de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa te stoppen en te herstellen. Dan gaat het niet alleen om de VHR- soorten en -habitats (de leefomgeving of standplaats van een soort), maar ook over de grotere ecosystemen. Te denken valt dan aan bossen en landbouwecosystemen, zoals bestuiverspopulaties en boerenlandvogels. Voor deze ecosystemen zijn in de NHV meerdere op herstel gerichte bindende streefdoelen en resultaatverplichtingen opgenomen. De NHV verplicht de lidstaten om binnen 2 jaar (medio 2026) een Nationaal Natuurplan op te stellen. In bijlage II over de doelen en opgaven valt meer te lezen over de VHR-doelen en de NHV.

2. Natuurarealen Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)

SOVON en WenR hebben eind 2023 indicatieve getallen opgesteld voor de areaaluitbreiding van VHR-soorten en habitattypen, gericht op het voldoen van de GSvI voor soorten en habitats, zowel op landelijk als op provinciaal niveau. Deze getallen waren opgenomen in het toenmalige ontwerp van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit programma is echter door het Kabinet Schoof ingetrokken.

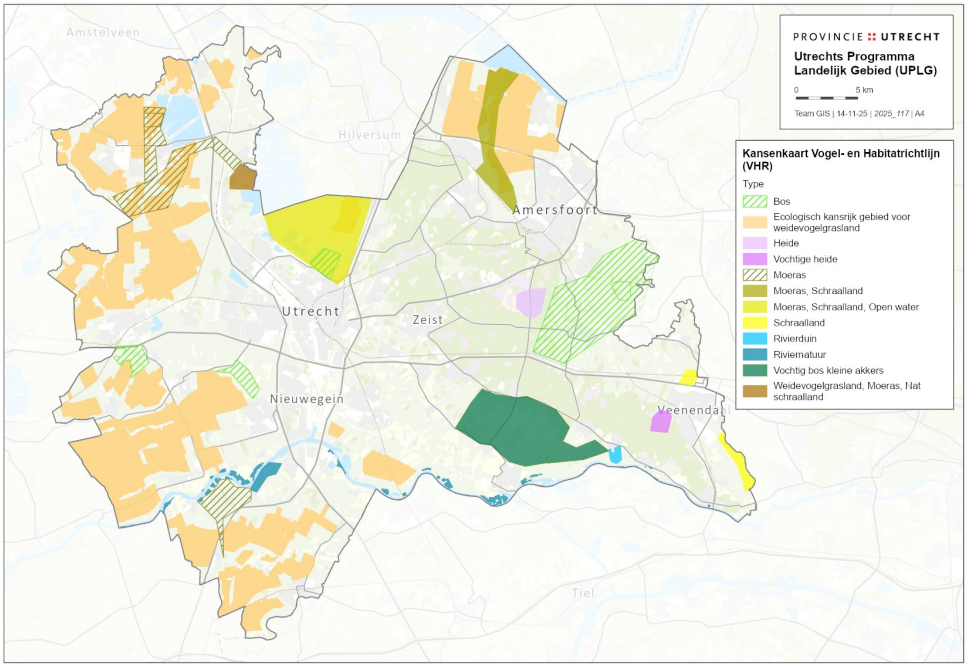
Naar verwachting zullen deze indicatieve getallen (of in iets aangepaste vorm) nu in 2026 in het Nationaal Natuurplan worden opgenomen. Wij gebruiken in het UPLG de getallen uit de studie van SOVON en WenR om de areaalopgaven van de VHR voor de provincie Utrecht concreet te maken. De getallen zijn een betrouwbare indicatie van de orde van grootte van de areaaluitbreiding die nodig is om te voldoen aan de GSvI.

Volgens de studies van SOVON en WenR is zowel meer areaal 'natuur' als 'agrarische natuur' nodig. Bij 'natuur' gaat het om verschillende natuurtypen zoals moeras, heide, grasland (waaronder ook weidevogelgraslanden) en bos (tabel M). Bij 'agrarische natuur' gaat het om weidevogelgraslanden en om Groenblauwe Dooradering (GBDA) (tabel N).

Voor beide is het benodigde extra areaal ten opzichte van het huidige (agrarische) natuurareaal bepaald voor 2030 en 2050. In de studies van SOVON en WenR zijn eerst de arealen gedetailleerd uitgewerkt voor specifieke soorten/soortgroepen en hun leefgebied en voor de habitats zoals die zijn opgenomen in de Habitatrichtlijn. Bijvoorbeeld naar 36.000 meer hectares voor leefgebied voor de grutto-groep, of 33 meer hectares voor habitattype Stroomdalgrasland. Vervolgens zijn deze gedetailleerde getallen geclusterd naar de verschillende natuurtypen zoals gebruikt in de tabellen M en N.

De doelstelling voor 2030 bestaat uit 30% van het langetermijndoel voor 2050. Dat laatste doel is nodig om de verplichte GSvI te realiseren. In de studies van SOVON en WenR is gerekend met het 100% behalen van de GSvI in 2050, terwijl de NHV voor 2050 een percentage van 90% hanteert. Volgens de NHV zijn de lidstaten verplicht om maatregelen te nemen om uiterlijk in 2030 minstens 30% van alle in de lijsten genoemde, beschadigde ecosystemen te herstellen. In 2040 moet dit 60% zijn en in 2050, 90%.

Wij hanteren in de tabellen M en N voor 2050 vooralsnog de getallen van SOVON en WenR (100%). De getallen voor de areaaluitbreiding zijn nog niet wettelijk of bestuurlijk vastgesteld. Ook het Rijk heeft hierover geen standpunt ingenomen. Mogelijk dat het door het Rijk op te stellen Natuurplan meer duidelijkheid gaat geven over de doelen, de vereiste arealen en de aanpak. Meer toelichting op deze VHR-opgave is te vinden in Bijlage II Doelen en opgaven over de doelen en opgaven.



Kaart E. Kansenkaart Vogel- en Habitatrichtlijn. N.B. Het betreft gebieden waar areaaluitbreidingen van de VHR-natuurtypen het meest kansrijk zijn vanuit ecologische potenties. In het proces om tot zoekgebieden te komen worden andere opgaven meegenomen.

VHR-opgaven natuur

Voor 2030 liggen de grootste VHR-opgaven voor natuur bij extra arealen voor moerassen (55 hectare), bossen (bijna 40 hectare) en vogelgraslanden (bijna 530 hectare). Het totaal benodigde extra natuurareaal - conform de VHR voor 2030 - is 650 hectare. Voor 2050 is de opgave totaal ruim 2.450 hectare, waarvan bijna 240 hectare moerassen, bijna 200 hectare bossen en ruim 1.900 hectare vogelgrasland.

Natuurtype	Totale opgave voor 2050 (A)	Opgave voor 2030 (=30% van 2050) (B)	Gerealiseerd 2019 – 2023 (C)	**Realiseren voor 2030 (30%) (D)**	Realiseren voor 2050 (100%) (E)
Rivier- en moeraslandschap (N01.03)	21	6	0	**6**	21
Zand- en kalklandschap (N01.04)	45	14	0	**14**	45
Beken en bronnen (N03.01)	1	1	1	**0**	0
Stilstaande wateren (N04)	0	0	37	**0**	0
Moerassen (N05)	261	78	24	**55**	237
Voedselarme venen en vochtige heiden (N06)	26	8	49	**0**	0
Droge heiden (N07)	17	5	38	**0**	0
Vochtige schraalgraslanden (N10)	121	36	147	**0**	0
Droge schraalgraslanden (N11)	33	10	7	**3**	26

Rijke graslanden en akkers (N12)	84	24	298	**0**	0
Vogelgraslanden (N13)	2.000	600	71	**529**	1.929
Vochtige bossen (N14)	103	31	12	**19**	91
Droge bossen (N15)	57	17	12	**5**	45
Bossen met productiefunctie (N16)	60	18	3	**15**	57
Totaal arealen	**2.829**	**848**	**699**	**647**	**2.456**

*Toelichting berekening: D = (0,3*A) - C [30% van totale opgave voor 2050 minus wat al gerealiseerd is in periode 2019-2023]E = A - C [totale opgave voor 2050 minus wat al gerealiseerd is tussen 2019 en 2024]Deze rekensommen gelden niet voor de rij 'Totaal arealen' omdat per type de reeds gerealiseerde hectares soms hoger zijn dan de opgave voor 2050.*

Tabel M: Benodigd extra Natuurareaal in hectares per natuurtype voor het behalen van de VHR-doelen

VHR-opgaven agrarische natuur

De VHR-opgaven voor agrarische natuur betreffen weidevogelgraslanden en groenblauwe dooradering. Voor 2030 is nog ruim 8.200 hectare extra agrarisch weidevogelgrasland nodig en nog ruim 2.300 hectare extra groenblauwe dooradering (GBDA). Voor 2050 gaat het om ruim 33.400 hectare weidevogelgrasland en ruim 10.000 hectare GBDA. Dit zou een aanzienlijk deel van het veenweidegebied en van het huidige totaal areaal aan landbouwgrond beslaan. Volgens het 'Streefbeeld landbouw en voedsel' (Provincie Utrecht, maart 2025) bestaat de provincie Utrecht in 2023 uit circa 70.000 hectare landbouwgrond, waarvan ongeveer 50.000 hectare blijvend grasland

AGRARISCHE NATUUR	Totale opgave voor 2050 (vanaf 2019) (A)	Opgave voor 2030 (=30% van 2050)	Gerealiseerd 2019 – 2023 (B)	**Nog te realiseren voor 2030 (30%) (C)**	Nog te realiseren voor 2050 (100%) (D
Open graslandschap (weidevogelgraslanden)	36.000	10.800	2.546	**8.254**	33.454
Dooradering	11.200	3.360	1.015	**2.346**	10.185
Totaal arealen (ha)	**47.200**	**14.160**	**3.561**	**10.600**	**43.639**

Toelichting berekening:

D = (0,3*A) - C [30% van totale opgave voor 2050 minus wat al gerealiseerd is in periode 2019-2023]

E = A - C [totale opgave voor 2050 minus wat al gerealiseerd is tussen 2019 en 2024]

Tabel N: Oppervlakte extra Agrarische natuur voor VHR-doelen in hectares

3. Kwaliteitsverbetering bestaande natuur

Naast areaaluitbreiding is ook kwaliteitsverbetering van bestaande natuurtypen nodig (bron: studies SOVON en WenR). Tabel O laat zien om welke natuurtypen en hoeveel hectares het ongeveer gaat. Totaal gaat het om ruim 110 hectare, waarvan bijna 40 hectare moeras en ruim 40 hectare diverse typen bossen.

Natuur	**Voor 2030**	**Voor 2050**
Rivier- en moeraslandschap (N01.03)	0	0

Zand- en kalklandschap (N01.04)	0	0
Beken en bronnen (N03.01)	1	1
Stilstaande wateren (N04)	9	29
Moerassen (N05)	39	130
Voedselarme venen en vochtige heiden (N06)	6	21
Droge heiden (N07)	7	22
Vochtige schraalgraslanden (N10)	5	16
Droge schraalgraslanden (N11)	2	8
Rijke graslanden en akkers (N12)	1	4
Vogelgraslanden (N13)	0	0
Vochtige bossen (N14)	8	26
Droge bossen (N15)	33	110
Bossen met productiefunctie (N16)	0	0
Totaal arealen realiseren	**111**	**367**

Tabel O: Arealen binnen bestaande natuur voor herstel VHR-typen in hectares

De revitalisering van bestaande bossen is reeds opgenomen in het Strategisch Bosbeleid. De maatregel ‘revitalisering van droog bos’ (conform het Strategisch Bosbeleid) zetten we met voorrang in op de mogelijk aanwezige VHR-bostypen op de Utrechtse Heuvelrug. De vraag of verschillende VHR typen bos aanwezig zijn/potentieel aanwezig zijn op de Utrechtse Heuvelrug zal worden meegenomen in het ‘Onderzoek Natuurkwaliteit Utrechtse Heuvelrug”. Of de revitalisering van de natte bossen ook kan worden gecombineerd met de VHR-opgaven gaan we nader onderzoeken.

Bijlage VI Strategisch bosbeleid

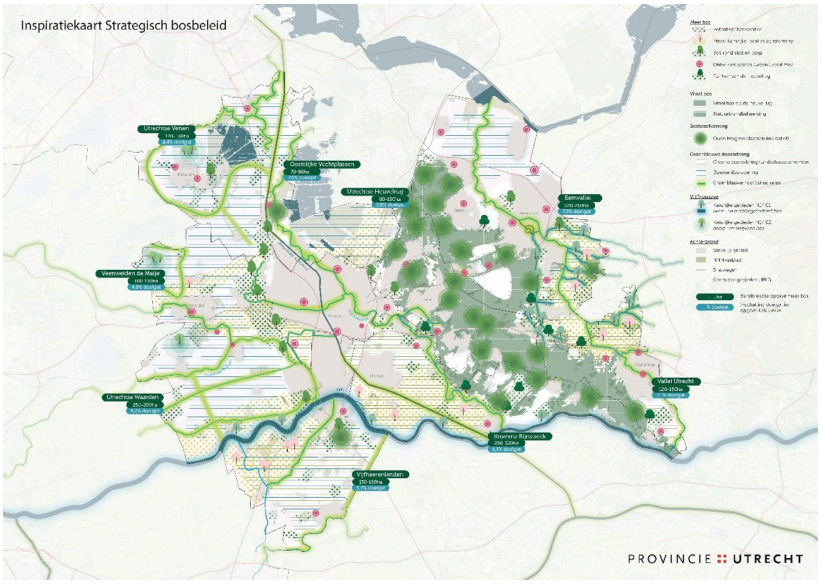
1. Inleiding

Deze bijlage geeft op een aantal onderdelen een extra toelichting op het Strategisch Bosbeleid van de provincie Utrecht, zoals vastgelegd in het 'Strategisch Bosbeleid: meer en beter bos voor Utrecht' (2022). Het provinciale Strategisch Bosbeleid is een uitwerking van de landelijke bossenstrategie 'Bos voor de toekomst' (2020). Op de 'Inspiratiekaart Bos' (2025) zijn de kansrijke locaties voor verschillende bosopgaven weergegeven (zie Inspiratiekaart Strategisch Bosbeleid). De inspiratiekaart toont daarmee heel concreet de potentiële locaties voor nieuw bos, agroforestry en groenblauwe dooradering.

Aan de hand van deze kaart wordt uitgewerkt hoe bos kan bijdragen aan de diverse doelstellingen die we hebben voor het betreffende gebied. Ook is in het Strategisch Bosbeleid vastgelegd welke maatregelen moeten worden genomen om de bestaande bossen in de provincie te revitaliseren. Tot slot bevat het Strategisch Bosbeleid ook een nadere invulling van het aantal hectares nieuw bos dat moet worden aangelegd.

2. Strategisch bosbeleid

Het Rijk zet via de landelijke bossenstrategie in op de aanleg en revitalisatie van bos. De bossenstrategie maakt onderdeel uit van de afspraken die zijn vastgelegd n het Klimaatakkoord. Het doel is om met behulp van bomen, bossen en natuur jaarlijks ten minste 0.4 miljoen ton CO_2 uit de lucht te halen. De provincie Utrecht heeft deze landelijke doelen in 2022 uitgewerkt in het Strategisch Bosbeleid, met als overkoepelende visie: 'meer, vitaal, toekomstbestendig, beschermd en maatschappelijk gewaardeerd bos.' Met het Strategisch Bosbeleid willen we 1500 hectare bos aanleggen binnen onze provincie, waarvan 1000 hectare in het NNN-zoekgebied en 500 daarbuiten. Via de aanleg van deze 1500 ha nieuw bos wordt jaarlijks 0,010 megaton CO_2eq vastgelegd. De berekening is gebaseerd op een provinciale inschatting van de bijdrage van 1.500 ha meer bos aan het landelijke doel van 0.24 Mton CO_2-equivalent 'Meer bos en bomen'. Er is hiervoor landelijk geen onderverdeling gemaakt van het aantal Mton CO_2-equivalent per provincie



Kaart F. Inspiratiekaart bos

3. Bijdrage bos aan andere opgaven

De ambities voor het realiseren van meer bos overlappen voor een belangrijk deel met de doelen voor de VHR-opgave (zie bijlage V voor meer informatie). Dat heeft te maken met het type bos dat wordt gekozen bij de realisatie van nieuwe bossen. Dat geldt specifiek voor de volgende categorieën:

- Vochtig bos (N14);
- Droog bos (N15);
- Bos met productiefunctie (N16).

Voor deze bostypen/natuurtypen zijn VHR-doelen opgesteld. In totaal gaat het om 39 hectare in 2030 en 193 hectare in 2050. Voor de vochtige bossen wordt vooral gekeken naar realisatie binnen het NNN, deels door omvorming van bestaande natuur. De waterhuishouding speelt hierin een belangrijke rol en bepaalt voor een groot deel of realisatie van vochtig bos mogelijk is. Voor de droge bossen kijken we deels naar realisatie in het NNN, maar ook naar realisatie daarbuiten. Datzelfde geldt voor de bossen met een productiefunctie, die we voornamelijk buiten het NNN willen realiseren.

Het kan ook noodzakelijk zijn dat bossen worden omgevormd naar andere, bijzondere natuurdoeltypen. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Natura 2000 gebieden. In de landelijke bossenstrategie is daarom afgesproken dat deze hectares worden gecompenseerd. Met terugwerkende kracht (tot 1 januari 2022) wordt in Utrecht binnen dat kader nog 52 hectare gecompenseerd.

In bepaalde gebieden kan het de komende jaren nog steeds nodig zijn dat bos wordt omgevormd. Daarom blijven we ook de komende jaren de hectares compenseren die worden gekapt in het kader van Natura 2000 maatregelen. Op dit moment zijn er sinds 1 januari 2022 zo'n 5,5 hectare bijgekomen die - aanvullend op de eerdere 52 hectare - worden gecompenseerd.

4. Maatregelen voor het revitaliseren van bos

Het grootste bosareaal van de provincie Utrecht ligt op de hogere zandgronden, met name op de Utrechtse Heuvelrug. De concrete maatregelen om de bossen te revitaliseren staan hieronder beschreven. Belangrijk is hierbij dat het dalen van de stikstofdepositie een belangrijke voorwaarde is voor het succes van onderstaande maatregelen. Alleen met het dalen van de stikstofdepositie kunnen deze maatregelen een langdurig effect hebben.

- **Hydrologisch herstel**: één van de belangrijkste maatregelen om droogtestress te verminderen en voedingsstoffen beschikbaar te komen door het herstel van de grondwaterinvloed.
- **Het toepassen van rijkstrooiselsoorten**: rijkstrooiselsoorten verbeteren de beschikbaarheid van nutriënten en kunnen bodemverzuring tegengaan.
- **Aanplant van (droogteresistente) mengboomsoorten**: een vitaal bos is altijd een gemengd bos.
- **Het toepassen van bufferende stoffen**: kalk en steenmeel kunnen tijdelijk de mineralenbalans verbeteren en daarmee een kwaliteitsimpuls geven aan het hele bossysteem.
- **Versterken van de structuur en het stimuleren van bosverjonging**: een vitaal bos bevat een goed ontwikkelde bosstructuur, met jonge en oude bomen onder en naast elkaar en open en gesloten bos.
- **Het verhogen van het aandeel dood hout**: dood hout is een belangrijk onderdeel van een vitaal bos. Ongeveer 40% van de bosgebonden fauna is afhankelijk van dood hout en dood hout kan de effecten van bodemverzuring tegengaan.
- **Aanpassen van de wildstand of wildbescherming**: de wildstand heeft een duidelijk (negatief) effect op de bosverjonging en daarmee op de vitaliteit van een bos. Aangeplante bomen moeten daarom in sommige gevallen worden beschermd tegen wildvraat

5. Specificering doelen bos

Hieronder volgt een verdere specificering van de doelen uit het Strategisch Bosbeleid van de provincie Utrecht en de landelijke bossenstrategie 'Bos voor de toekomst'.

1. Bosrealisatie conform het Strategisch Bosbeleid

Realisatie nieuw bos in 2040	**Aantal ha**
Binnen NNN	948
Buiten NNN	500
Boscompensatie N2000	52
Totaal	**1500**

Tabel P

2. Aantal hectare nieuw bos binnen het NNN in 2040

Realisatie nieuw bos in NNN	Aantal ha
Nog te realiseren NNN	320
Omvorming	180
Groene Contour	448
Totaal	**948**

Tabel Q

3. Aantal ha nieuw bos buiten het NNN in 2040

In deze ambities zijn de mogelijkheden op gronden van rijkspartijen en de mogelijkheden voor realisatie van bos in de beekdalen meegenomen.

Realisatie nieuw bos buiten NNN	Aantal ha
Groene dooradering	120
Agroforestry	300
Rondom steden en dorpen	80
Totaal	**500**

T abel R

4. Aantal ha nieuw bos bovenwettelijke compensatie in 2040

Realisatie boscompensatie N2000	Aantal ha
Boscompensatie Natura 2000	52
Totaal	**52**

Tabel S

5. Bijdrage bosuitbreidingen aan VHR in 2030 en 2050

Bostype	Totaal nieuw areaal bos 2030	Totaal nieuw areaal bos 2050
Vochtige bossen (N14)	19	91
Droge bossen (N15)	5	45
Bossen met productiefunctie (N16)	15	57
Totaal	**39**	**193**

Tabel T

6. Omvorming van bos naar andere natuur in het kader van N2000 maatregelen.

Deze hectares worden gecompenseerd.

Locatie	Aantal ha
Legakkers Tienhoven	4
Weidevogelgebied Botshol	0,7
Zouweboesem	0,85
Totaal	**5,55**

Tabel U

Bijlage VII Hoofdstructuren in de provincie Utrecht

1. Inleiding

Naast de vijf karakteristieke Utrechtse landschappen onderscheidt de provincie Utrecht een aantal belangrijke hoofdstructuren. Deze structuren doorkruisen en verbinden de verschillende landschappen binnen de provincie en de aangrenzende regio's. Ze zorgen voor herkenbaarheid en samenhang, kennen meestal een lange historie en zijn vaak onderdeel van belangrijke routes voor mensen en/of flora en fauna. Deze hoofdstructuren zijn daarom ook vastgelegd in de Omgevingsvisie. Voor het UPLG zijn de volgende hoofdstructuren het meest relevant:

a. Bodem- en watersysteem;
b. Samenhangend groot natuursysteem;
c. Groenblauwe en recreatieve hoofdstructuur;
d. Cultuurhistorische hoofdstructuur.

Deze paragraaf geeft een beschrijving en ontwikkelrichting voor de toekomst van deze structuren. Een uitgebreide toelichting staat in de 'Omgevingsvisie provincie Utrecht'. In de Omgevingsvisie is opgenomen dat we inzetten op:

- Een blijvend robuust bodem- en watersysteem (zowel grondwater als oppervlaktewater) dat veerkrachtiger kan omgaan met grote hoeveelheden neerslag en droogte;
    - Ruimtelijke ontwikkeling en huidige inrichting zijn gebaseerd op het bodem- en watersysteem en zijn voorbereid op het veranderende klimaat, en waarbij de juiste functie en gebruik op de juiste plek ligt. De ondergrond wordt duurzaam gebruikt en in samenhang met de bovengrondse opgaven bekeken.
- Een samenhangend groot natuursysteem;
- De ontwikkeling van een groenblauwe en recreatieve structuur;
- Het beschermen en benutten van de aanwezige waarden van de cultuurhistorische hoofdstructuur als dragers en aanjagers van de omgevingskwaliteit, waarbij ook de kwaliteiten van de Hollandse Waterlinie en de Limes worden verzilverd.

2. Een blijvend robuust bodem- en watersysteem

Het bodem- en watersysteem vormt van nature -letterlijk- de basis voor onze leefomgeving. Het functioneert als één samenhangend systeem. De verschillende landschapstypen in Utrecht zijn ontstaan vanuit verschillen in het bodem- en watersysteem, waaraan het landgebruik zich heeft aangepast. In vogelvlucht zijn in Utrecht drie bodemtypen, onderliggend aan de landschapstypen, met verschillende uitdagingen:

- Het **veenweidegebied** in het westen wordt gekenmerkt door veen en klei/kleidek -op-veengronden. De bodem is hier door eeuwenlange ontwatering voor landbouwkundig gebruik sterk gedaald, waardoor het waterbeheer steeds complexer isgeworden. Maar ook een gebruiksfunctie als wonen breidt zich hier steeds meer uit naar plekken waar de ondergrond hiervoor eigenlijk minder geschikt is.
- De **bodems langs de rivieren** - zoals in het Kromme Rijngebied - bestaan voornamelijk uit klei en zijn daarmee vruchtbare landbouwgronden. De rivieren en kanalen zelf zijn van belang vanwege de aan- en afvoer van water en voor de scheepvaart. Langs de rivieren wordt continu gewerkt aan dijkversterking om het achterland te beschermen tegen overstromingen. Daarbij wordt steeds vaker ruimte teruggegeven aan riviernatuur.
- De **zandgronden van de Heuvelrug en de beekdalen in de Gelderse Vallei** kennen grote hoogteverschillen en landschappelijke en ecologische gradiënten. De Heuvelrug bevat een belangrijke grondwatervoorraad voor drinkwater, industrie, natuur en landbouw. Hier moeten we steeds zorgvuldiger mee omgaan vanwege de gevolgen van klimaatverandering én een toenemende vraag. Het uittredende kwelwater aan de voet van de Heuvelrug en in de beekdalen bieden in principe goede omstandigheden voor zeldzame en waardevolle natuurdoeltypen. Hier liggen dan ook meerdere Natura2000 gebieden. Echter, de hydrologische condities voldoen op dit moment in de meeste gebieden niet aan de eisen die de voor de regio kenmerkende natuur stelt.

In ons laaggelegen land is het oppervlaktewatersysteem van groot belang om water te kunnen aan- en afvoeren. Tegelijk biedt het ook een groot blauw netwerk voor watergebonden natuur als leefgebied én verbindingsroute voor planten en dieren. Ecologisch gezonde wateren en robuuste groenblauwe verbindingen zijn in toenemende mate belangrijk voor de natuur vanwege de klimaatverandering en andere drukfactoren. Als populaties bijvoorbeeld worden bedreigd door droogte of een tijdelijk slechte waterkwaliteit, dan kan herstel vanuit andere gebieden plaatsvinden.

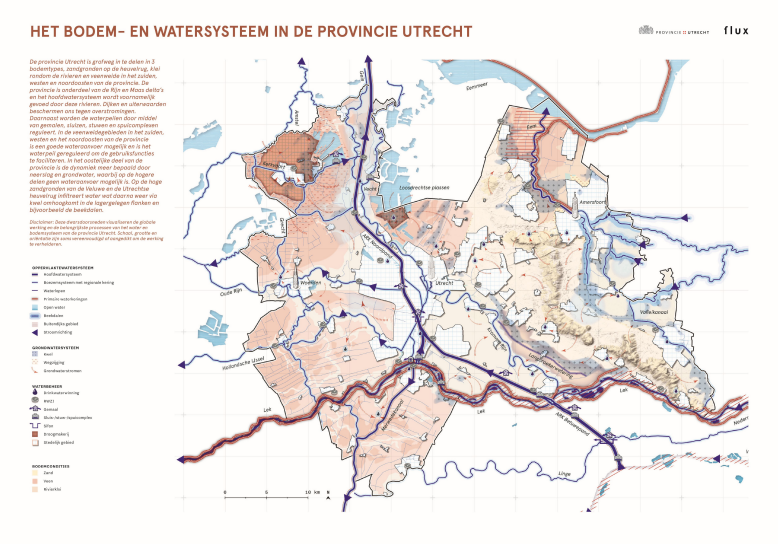
De grootste blauwe ader binnen de provincie Utrecht is de Neder-Rijn, die bij Wijk bij Duurstede overgaat in de Lek. Deze loopt in de oost-west richting langs de Utrechtse Heuvelrug, door het rivierenlandschap en het veenweidegebied. De Neder-Rijn wordt aan de noordzijde begrensd door het stuwende karakter

en de voeding met kwel van de hoger gelegen Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. Hierdoor is de rivierdynamiek van de Neder-Rijn getemperd en zijn de uiterwaarden nat. De Neder-Rijn en de Lek maken samen met het Amsterdam-Rijnkanaal onderdeel uit van het Nederlandse hoofdwatersysteem dat wordt beheerd door Rijkswaterstaat. Zij zijn belangrijk voor de zoetwatervoorziening van een groot deel van het Utrechtse grondgebied.

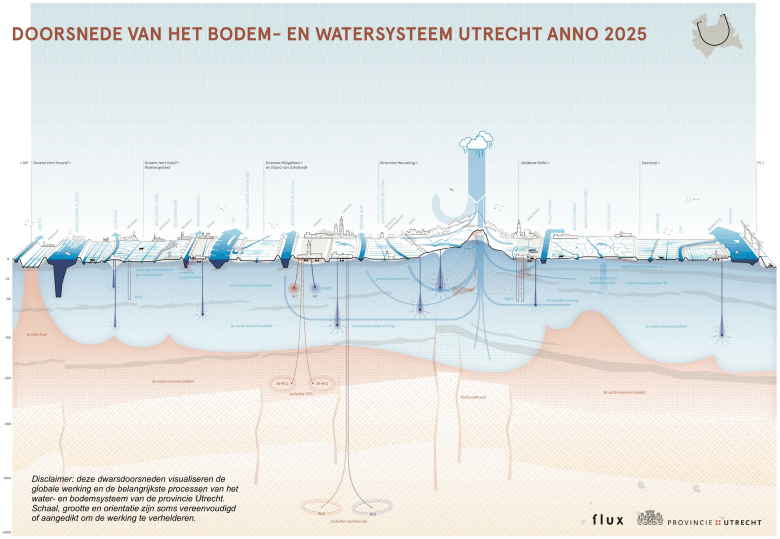
In het voorjaar en de zomer wordt water vanuit het hoofdwatersysteem en de boezem ingelaten in de polders. Het water wordt gebruikt om verdamping te compenseren en gewassen en natuur van voldoende water te voorzien. In de meest noordwestelijk gelegen delen van de provincie wordt ook water aangevoerd om zout grondwater tegen te houden en weg te spoelen. Met name in het westen van de provincie liggen veel (laaggelegen) polders met een fijn netwerk van sloten om water te kunnen aan- en afvoeren.

In een afvoersituatie wordt het regenwater via poldergemalen geleid naar de boezem en het hoofdwatersysteem. De boezem bestaat uit de grotere regionale watergangen die worden beheerd door de waterschappen. Voorbeelden zijn de Eem, de Kromme Rijn, de Oude Rijn, de Amstel en de Hollandse IJssel. Het boezemsysteem en hoofdwatersysteem liggen veelal hoger in het landschap dan de omliggende (veenweide)polders. Dit als gevolg van het inklinken van de bodem. In het oosten van de provincie wordt het water afgevoerd via beeksystemen, die veelal hun oorsprong hebben in de provincie Gelderland op de Veluwe.

Na de decennialange intensivering van het landgebruik worden nu steeds meer watergangen ecologisch beheerd en wordt het belang van natuurvriendelijke oevers gezien. Door te werken aan een toekomstbestendig robuust watersysteem, bouwen we aan een provincie die op de lange termijn bestand is tegen weersextremen zoals droogte of wateroverlast. Water is daarbij dan dus het verbindende element dat zowel dienend is aan de landbouw als aan de natuur.



Kaart G1. Bodem- en watersysteem



Kaart G2. Doorsnede van het bodem- en watersysteem

3. Samenhangend groot natuursysteem

Onze provincie heeft een netwerk van een aantal grote en zeer verschillende typen natuursystemen, namelijk:

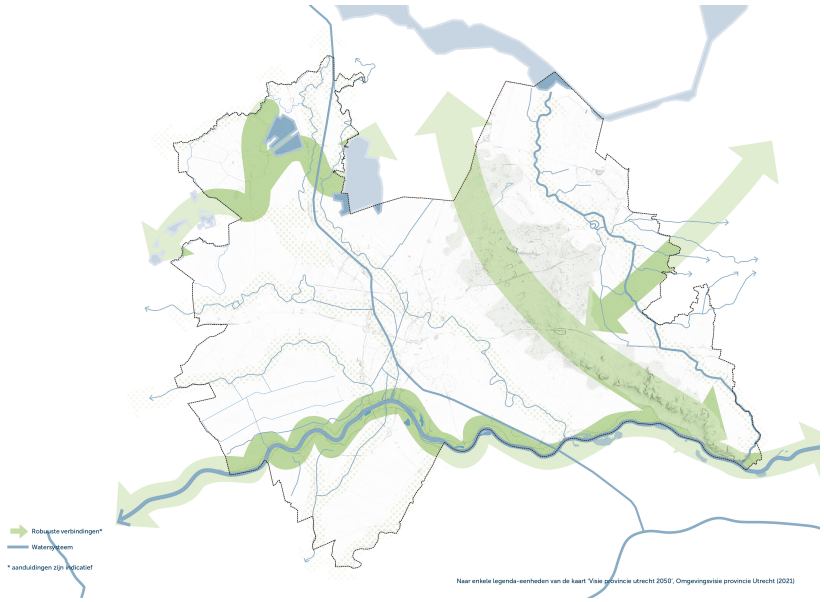
- Het rivierengebied (dynamische natuur van rivier met uiterwaarden);
- De veenweidegebieden Groene Hart en Eemland (agrarische natuur met weidevogels en moerassen en plassen);
- De Utrechtse Heuvelrug en flanken (bos, heide, landgoederen en kwelafhankelijke natuur).

De kern van ons natuurbeleid is het beschermen en ontwikkelen van beleefbare natuur en het behouden en herstellen van de biodiversiteit. Bestaande natuurgebieden (Natura2000-gebieden en Natuurnetwerk Nederland) worden om die reden beschermd, verder ontwikkeld en onderling beter verbonden. De ambitie van de provincie Utrecht is om het netwerk van natuurgebieden zo te ontwikkelen dat natuurgebieden en populaties niet meer geïsoleerd zijn.

Dit robuuste netwerk draagt niet alleen bij aan het behoud en herstel van het overgrote deel van de van nature in Nederland voorkomende planten- en diersoorten, maar is ook noodzakelijk om de effecten van klimaatverandering tegen te gaan. Op kaart H robuuste natuurverbindingen staan de robuuste structuren met de beoogde - deels bestaand en deels nog te realiseren - robuuste ecologische verbindingen tussen de grote natuureenheden: de Utrechtse Heuvelrug, het rivierengebied en de moerasgebieden van het Groene Hart.

Een deel van de grote natuurverbindingen - bijvoorbeeld over de Utrechtse Heuvelrug - krijgt door de ontwikkelrichting van dit landschap een directe kwaliteitsimpuls. Andere grote natuurverbindingen vragen extra aandacht. Zo wordt de ecologische verbinding langs de rivieren versterkt door natuurherstel van de Natura 2000-gebieden langs de Neder-Rijn. Dit geldt echter niet voor alle uiterwaarden, zodat geen aaneengesloten verbindingszone ontstaat. Een robuuste natuurverbinding langs de rivier vraagt daarom ook op de andere plekken aandacht.

Nadere informatie over het samenhangend groot natuursysteem (de natuurverbindingen op het hoogste schaalniveau) en eveneens over de natuurverbindingen op een lager schaalniveau (de ecologische verbindingen en groenblauwe dooradering) is te vinden in de Omgevingsvisie provincie Utrecht (paragraaf 4.3.1.).



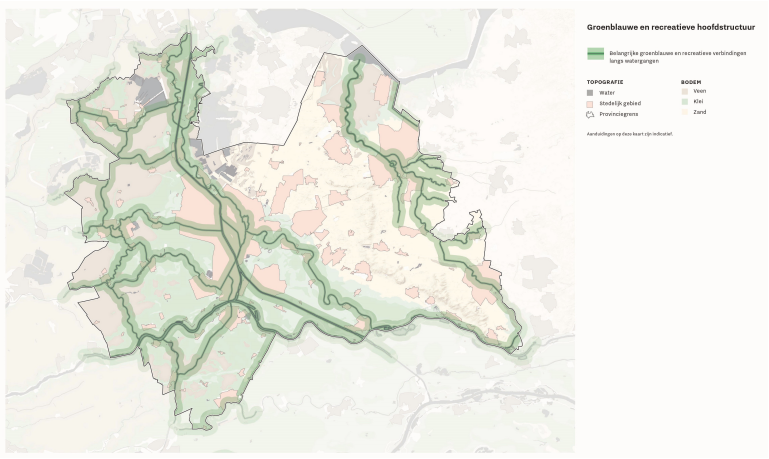
Kaart H. Robuuste natuurverbindingen

4. Groenblauwe en recreatieve hoofdstructuur

De leefomgeving van de provincie Utrecht biedt veel kansen voor een gezond leven. Onze steden en dorpen worden omringd door groene landschappen. Een schone en rustige omgeving is vaak nabij. De provincie heeft een samenhangend groenblauw hoofdroutenetwerk om te wandelen, fietsen en varen (zie kaart I, groenblauwe recreatieve hoofdstructuur). Dit netwerk verbindt onze woon-, werk- en leefgebieden met aantrekkelijke recreatiegebieden, fraaie landschappen en prachtige natuurgebieden in het landelijk gebied.

De verwachte bevolkingsgroei en verstedelijking in onze provincie zal echter voor een nog intensiever gebruik van dit netwerk zorgen. Verdere (door)ontwikkeling van de robuuste groenblauwe en recreatieve structuren is daarom belangrijk. Deze structuren lopen in belangrijke mate langs bestaande doorgaande waterlopen in de provincie en omvatten ook de Utrechtse Heuvelrug. Deze groenblauwe en recreatieve verbindingen zijn uitermate geschikt om de UPLG-opgaven zoals groenblauwe dooradering, nieuw bos, biodiversiteit en klimaatadaptatie te combineren met recreatie. Ook voor de productie van regionaal voedsel bieden deze verbindingen kansen, omdat de agrarische bedrijven goed bereikbaar zijn voor consumenten uit de stad.

Veel van deze verbindingen lopen langs bestaande waterlopen. Zo is het natuurherstel langs de Grift ten behoeve van het Natura2000-gebied Binnenveld te combineren met het verder beleefbaar maken van de bijzondere hooilanden die hier liggen. De voorbeeldprojecten Hollandse IJssel, Kromme Rijn Linielandschap en Zuidelijke Eemvallei combineren water-, natuur- en klimaatopgaven met recreatie, onder om deze robuustere groenblauwe verbindingen en gebieden aan te sluiten op de Hollandsche IJssel, de Kromme Rijn en de Eem. Bij de Zuidelijke Eemvallei worden bijvoorbeeld stad en land meer verbonden door versterking en aanleg van groenblauwe verbindingen langs de Eem, de Malewetering en een bestaand landgoed.



Kaart I. Groenblauwe recreatieve hoofdstructuur

5. Cultuurhistorische hoofdstructuur

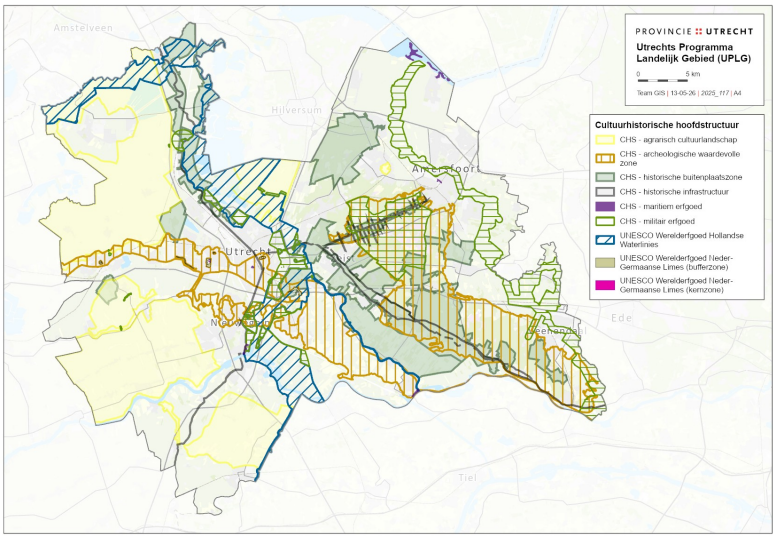
De provincie hecht waarde aan het bewaren en zichtbaar houden van haar rijke historie. De cultuurhistorische waarden van de leefomgeving willen wij beschermen en benutten, door deze beter zichtbaar en beleefbaar te maken en door ze te gebruiken als dragers en aanjagers van ruimtelijke kwaliteit bij ruimtelijke ontwikkelingen. We hebben in de Omgevingsvisie en in de Omgevingsverordening een aantal landschappelijke ensembles en structuren aangewezen waarvoor bijzondere aandacht nodig is. Deze omvatten samen de cultuurhistorische hoofdstructuur (zie kaart J, cultuurhistorische hoofdstructuur). Nadere informatie is te vinden in de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening (in het bijzonder in de toelichting) en de Cultuurhistorische Atlas (CHAT).

In deze cultuurhistorische hoofdstructuur leggen we de nadruk op gebieden die gemeentegrenzen overstijgen, te weten:
- Zones met historische buitenplaatsen;
- Militair erfgoed;
- Agrarische cultuurlandschappen;
- Archeologisch waardevolle zones;
- Historische infrastructuur.

Daarnaast zijn de UNESCO Werelderfgoederen ‘De Hollandse Waterlinies’ en ‘De Neder-Germaanse Limes’ in deze cultuurhistorische hoofdstructuur opgenomen. We willen dit erfgoed behouden, benutten bij ruimtelijke ontwikkelingen en inzetten voor het verbeteren van de omgevingskwaliteit. Door het tijdig meenemen van erfgoed bij ruimtelijke ontwikkelingen en door een goede integrale samenwerking kunnen de kansen die erfgoed biedt maximaal worden benut.

De historische buitenplaatszones liggen veelal in de kwelrijke gebieden rondom de Utrechtse Heuvelrug. De agrarische cultuurlandschappen liggen vooral in de Veenweidegebieden. Voor de laaggelegen Grebbelinie en Hollandse Waterlinie was de aanwezigheid van water een vereiste vanwege defensiedoeleinden. Al vanuit de historie dragen deze cultuurhistorische gebieden bij aan een robuust bodem- en watersysteem en een samenhangend groot natuursysteem.

De cultuurhistorische hoofdstructuur - inclusief het UNESCO Werelderfgoed ‘De Hollandse Waterlinies’ en ‘De Neder-Germaanse Limes’ - heeft daarmee een overwegend groenblauw karakter en omvat bovendien ook nog eens een groot deel van het Utrechtse grondgebied. De cultuurhistorische hoofdstructuur draagt in belangrijke mate bij aan:
- Meerdere natuur-, water- en klimaatdoelen uit het UPLG;
- De groenblauwe en recreatieve hoofdstructuur;
- Onze inzet op een robuust bodem- en watersysteem;
- Een daarmee samenhangend groot natuursysteem.



Kaart J, cultuurhistorische hoofdstructuur

Bijlage VIII Stikstof

1. Waarom is het van belang om ook als provincie te sturen op stikstofreductie?

1.1 Inleiding

Ondanks de inspanningen van veel bedrijven en het reduceren van hun emissies in de laatste jaren is het stikstofprobleem complexer geworden en de opgave niet voldoende kleiner. Dit heeft diverse oorzaken, zoals (innovatieve) maatregelen die minder bleken op te leveren dan verwacht, nieuwe wetenschappelijke onderzoeken over de stikstofgevoeligheid van bepaalde habitattypen, het uitblijven van de noodzakelijke generieke maatregelen vanuit het Rijk, en niet minder belangrijk, de gerechtelijke uitspraken (met name de Raad van State uitspraken over intern salderen van 18 december 2024, en de uitspraak in de Greenpeace-zaak van 22 januari 2025). Met die laatste uitspraken wordt de al enorme opgave nog verder aangescherpt. Vooral het niet kunnen verlenen van een vergunning voor stikstofreducerende maatregelen door het ontbreken van een totaalbeleid gericht op het bereiken van natuurherstel maakt dat op veel plekken de vooruitgang heel moeilijk is geworden.

We kunnen als provincie wel wijzen naar het Rijk, maar we hebben ook een eigen verantwoordelijkheid en de tijd dringt. Zelf maatregelen nemen om emissies te verminderen draagt bij aan het behalen van Natura 2000 instandhoudings- en de onderbouwing van additionaliteit, en daarmee aan het (op termijn) mogelijk maken van duurzame vergunningverlening.

Bovendien zijn stikstofreductie en hydrologisch herstel essentieel voor het voorkomen van (verdere) verslechtering, het mogelijk maken van natuurherstel en het behalen van instandhoudingsdoelen voor de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Het is daarmee ook een randvoorwaarde om ontwikkelingen weer mogelijk te blijven maken. Meer juridisch geborgde stikstofreducerende maatregelen zijn dus nodig. De juridische borging is van groot belang om additionaliteit te kunnen aantonen en weer vergunningen te kunnen verlenen in de toekomst en bestaande vergunningen in stand te kunnen houden. Hierbij geldt; hoe steviger de geborgde stikstofreductie en maatregelen op andere drukfactoren, hoe sneller we uit de huidige juridische onzekerheid raken. Met borging wordt in dit kader bedoelt dat het behalen van de doelen in wet- en regelgeving onontkoombaar gemaakt wordt, daarnaast zullen ook de eventueel benodigde financiële middelen beschikbaar moeten zijn voor een gedegen borging. In onze aanpak in dit UPLG richten we ons op het bereiken van de additionaliteit of tenminste het doen van onze proportionele bijdrage daaraan tot 2035. Voor sommige gebieden met zeer stikstofgevoelige habitattypen zijn we ook afhankelijk van wat andere provincies en/of het Rijk aan maatregelen uitvoert.

1.2 Additionaliteit

Het additionaliteitsvereiste is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd in de uitspraak van 29 mei 2019 die de stikstofcrisis veroorzaakte (de PAS uitspraak). Vrijkomende stikstofruimte mag alleen gebruikt worden voor de verlening van vergunningen, als vaststaat dat die niet nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en perspectief te houden op herstel. Als gevolg van verschillende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is steeds duidelijker geworden dat er eerst stikstofreductie plaats moet vinden ten behoeve van natuurherstel voor er stikstofruimte ingezet kan worden voor vergunningverlening. Dit geldt zowel voor intern- als extern salderen. Feitelijk is er geen stikstofruimte te verdelen tot aannemelijk gemaakt kan worden hoe natuurherstel gaat plaatsvinden. Daarom is er een totaalplan nodig die benoemd welke maatregelen gaan zorgen voor natuurherstel. Pas dan weten we welke ruimte additioneel is aan dit natuurherstel en kan die additionele ruimte gebruikt worden voor vergunningverlening aan andere activiteiten. Zonder dat duidelijk is welke stikstofreducties gaan zorgen voor natuurherstel is in de kern iedere stikstofreductie geschikt om bij te dragen aan natuurherstel en voldoet deze dus niet aan het additionaliteitsvereiste. Er wordt al reductiebeleid gevoerd onder andere in de vorm van opkoopregelingen en andere maatregelen. Deze regelingen leveren gezamenlijk nog niet de benodigde reductie van stikstofdeposities en daarmee de borging van het natuurherstel. Het niet volledig duidelijk hebben van de maatregelen die leiden tot natuurherstel staat daardoor de vergunningverlening ernstig in de weg op dit moment.

De verschillen, ook binnen een provincie als Utrecht zijn groot. Voor sommige stikstofgevoelige habitattypen is nu de additionaliteit al te onderbouwen omdat de KDW al is of wordt bereikt. Voor andere habitattypen geldt dat de stikstofnorm zeer fors wordt overschreden en in een enkel geval 3 maal de KDW bedraagt. Voor dergelijke habitattypen zitten we nog heel ver af van natuurherstel en het kunnen onderbouwen van additionaliteit.

Relevante artikelen uit de Habitatrichtlijn Artikel 6

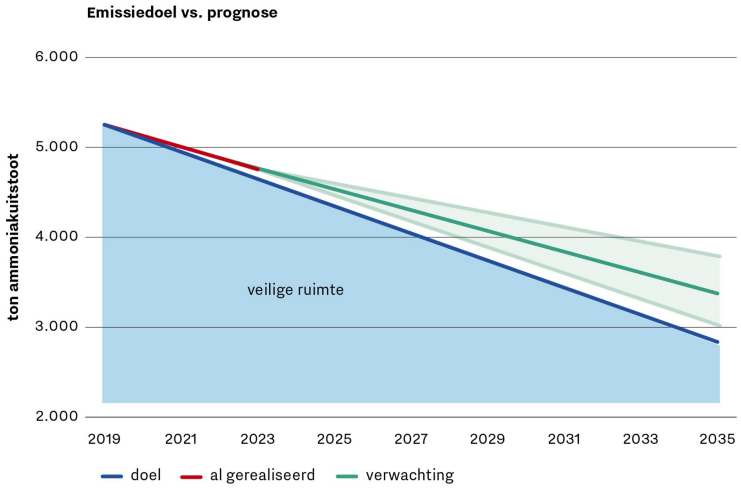
Lid 1
De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszone de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.
Lid 2
De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.
Lid 3
Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusie van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Figuur D Relevante artikelen uit de Habitatrichtlijn

De vraag is vervolgens waar de provinciale sturing zich op gaat richten en hoe de sturing, monitoring en borging plaats gaat vinden. In het ontwerp-NPLG waren richtinggevende emissiedoelen per provincie geformuleerd. Deze waren gebaseerd op wat nodig is om de wettelijk vastgestelde omgevingswaarden uit de Omgevingswet te realiseren. Bij de voor 2035 geldende omgevingswaarde (74% van het areaal stikstofgevoelig habitat onder de kritische depositiewaarde (KDW) op grond van artikel 2.15 van de Omgevingswet hoorde een reductie van de ammoniakemissies met 50% op nationaal niveau ten opzichte van 2019. Voor Utrecht was dit door RIVM vertaald in 46% emissiereductie (van NH3 uit de landbouw) in 2035 ten opzichte van 2019, i.e. een reductie van 2,359 kton. Inmiddels is uit onderzoek duidelijk geworden dat de stikstofgevoeligheid van een aantal habitattypen groter is dan eerder gedacht en dat de deposities hoger zijn dan eerder werd aangenomen. Op basis van metingen wordt het model jaarlijks herijkt. Hierdoor weten we dat er meer dan 50% reductie nodig zal zijn om landelijk gemiddeld die 74% onder KDW te halen. Het Rijk heeft intussen het NPLG gestopt en vervangen voor een aanpak "Ruimte voor Landbouw en Natuur" (RLN). Het in april 2025 gepresenteerde Startpakket Nederland van het slot beoogt 42-46% reductie van ammoniakemissies van de landbouw en 50% reductie van overige sectoren. Een reductieopgave per provincie kent dit startpakket nog niet. Verder is het Rijk voornemens om de omgevingswaarden uit de wet te schrappen. Het schrappen van de omgevingswaarden in de wet heeft geen betekenis voor vergunningverlening of natuurherstel. Zowel het Rijk als provincies zijn als gevolg van artikel 6 van de Habitatrichtlijn verplicht maatregelen te treffen die nodig zijn om verslechtering tegen te gaan en voor het behalen van instandhoudingsdoelen Natura 2000. Het Rijk zal nog in 2026 met een eigen stikstofaanpak komen, welke betekenis dit heeft voor Utrecht zal nog moeten worden bezien.

Omdat de wettelijke omgevingswaarden op het moment van schrijven nog steeds gelden en we als provincie ook stappen willen zetten richting natuurherstel en toekomstige vergunningverlening houden wij vast aan het reductiedoel uit de handreiking NPLG. Om natuurherstel te bereiken zal naar verwachting meer nodig zijn dat genoemde reductie, maar als Utrecht doen we tot 2035 hiermee onze proportionele bijdrage aan natuurherstel. Daarnaast hebben we de uitdrukkelijke wens om bestaande vergunningen te kunnen beschermen tegen intrekkingsverzoeken en ook handhavingsverzoeken tegen bijvoorbeeld PAS-melders af te kunnen wijzen. Dit doel bereiken we niet zonder te sturen op een forse emissiereductie, bovendien moet de reductie geborgd worden, ze moeten onontkoombaar gehaald worden. Ondertussen weten we uit emissiecijfers sinds 2019 en prognoses van PBL dat er al reducties behaald zijn en de verwachte reducties de komende jaren groot zullen zijn o.a. als gevolg van het stoppen van derogatie en diverse opkoopregelingen.

Welke doelen ook nagestreefd worden, het is duidelijk dat de reductie-opgave zeer fors is. Een aanzienlijke generieke reductie door het Rijk is hierbij absoluut noodzakelijk. Als provincie Utrecht kunnen we niet zelfstandig alle in de provincie liggende stikstofgevoelige habitattypen onder KDW brengen en het behalen van instandhoudingsdoelen borgen. Afhankelijk van de ligging van een gebied is de herkomst van depositie ook uit andere provincies en het buitenland. We zijn daarin ook afhankelijk van wat andere provincies en het Rijk doen. Wel doen wij als provincie onze proportionele bijdrage in de emissiereductie die nodig is.



Figuur E. Overzicht emissiereductiepad i.r.t. behaalde/prognose emissiereductie

In figuur E is het doel in emissieplafond voor 2035, de lijn tussen de emissiehoogte in 2019 en dat doel en de al behaalde reductie en prognose, met de daaraan verbonden onzekerheid weergegeven. In werkelijkheid zullen de lijnen niet recht zijn maar een wat grilliger verloop laten zien.

2. Aanpak van emissiereductie via twee sporen, incl. onderbouwing

2.1 Provinciale stikstofreductie

Om invulling te geven aan provinciale sturing stellen we een aanpak via twee sporen voor: een generiek spoor en een gebiedsspecifiek spoor. De depositie op stikstofgevoelige habitattypen komt van vele bronnen. Om perspectief te krijgen en houden op natuurherstel zal er in belangrijke mate een reductie van de stikstofdeken plaats moeten vinden. Dat is nodig voor de Natura 2000-gebieden in Utrecht maar ook daarbuiten. Veel Utrechtse ondernemers hebben bijvoorbeeld ook een depositie-effect op de Veluwe. We willen tegelijk met het bereiken van stikstofreducties overgaan van depositiedoelen naar het stellen emissiedoelen. Ondernemers kunnen immers beter sturen op hun emissies dan dat ze kunnen sturen op de geringe depositie die zij als individuele ondernemer veroorzaken. Ook het Rijk denkt na over een vorm van doelsturing en zal ook op een reductie moeten gaan sturen. Als provincie Utrecht wachten we deze Rijksgenerieke sturing niet af maar zullen zelf ook sturende doelen op gaan nemen. Op plekken waar het aantoonbaar zinvol en nodig is om naast generiek beleid ook gebiedsspecifiek op emissiereductie te sturen zal er een stikstofzonering worden aangewezen.

Zoals al in het hoofddocument toegelicht blijven we bij het doel uit het Ontwerp-NPLG om zo onze proportionele bijdrage te leveren aan natuurherstel en het kunnen beargumenteren van additionaliteit. Het te behalen emissieplafond van 2,836 Kton moet in 2035 behaald worden. Een deel van de benodigde reductie om dit doel te behalen is al behaald in de jaren sinds 2019. Tussen 2019 (het referentiejaar) en 2025 heeft er naar verwachting al 10-14% reductie plaatsgevonden (4,850 Kton was de emissiehoogte in Utrecht in 2023 volgens KEV 2024 aangevuld met de prognose gebaseerd op PBL-inschatting). Het PBL verwacht dat er tussen de jaren 2022 en 2030 19% reductie zal plaatsvinden in de landbouwemissies van ammoniak. Het verschil tussen de prognose voor 2035 en het beoogde doel (een restemissie van 2,836 Kton) betekent een restopgave die volgens de huidige inzichten haalbaar is via voer- en managementmaatregelen (zoals minder eiwitrijk voeren en meer weidegang) voor grondgebonden veehouderij. Voor niet grondgebonden veehouderij is een sturing op toepassing van Best Beschikbare Techniek (BBT) meer voor de hand liggend.

Onderstaand overzicht uit de PBL-publicatie ‘toelichting op de geraamde ontwikkelingen van de ammoniakemissie uit de landbouw tot 2030/2035’ geeft per bron een inschatting van de reducties. Dit is slechts een prognose, of deze inschatting realistisch is moet de komende jaren blijken en is afhankelijk van vele factoren zoals het gevoerde beleid maar ook de keuzes van ondernemers.

Bron	2022	2030 (geraamd bij vastgesteld en voorgenomen beleid)	2035 (geraamd bij vastgesteld en voorgenomen beleid)
Stal en opslag	54,8	40,3	37,4
Melkvee	25,4	20,8	19,8
Vleeskalveren	3,5	2,9	2,7
Varkens	11,9	5,9	5,3
Pluimvee	10,7	7,5	6,3
Overig	3,2	3,3	3,3
Weiden	1,3	1,1	1,1
Toediening dierlijke mest	32,7	25,9	25,8
Mest bewerken en verwerken (excl. emissies uit mestvergisters)	1,0	1,6	1,6
Toediening kunstmest	8,9	9,5	9,4
Overig: emissies uit zuiveringsslib, compost, gewasresten, afrijping gewassen en uit vuurhaarden in de landbouw.	5,0	4,8	4,8
Particulieren: Emissies van mest van hobby-dieren en van messttoediening op niet-land-bouwgronden. Door recente wijzigingen van de indeling van emissiebronnen bij de Emissie-registratie vallen deze emissies in de ERL 2025 onder 'landbouw', in deERL 2023 was dit nog niet het geval.	6,5	6,5	6,5
Totaal	**110 ,2**	**89,8 [85-96]**	**86,6 [81-92]**

Tabel V. Geraamde ontwikkelingen van de ammoniakemissie (in kiloton NH3 per jaar) uit de landbouw tot 2030/2035 (PBL).

Om in 2035 het emissieplafond voor Utrecht te behalen zetten we in op een generieke reductie, een reductie die voor de hele landbouwsector geldt. Aanvullend aan die generieke reductie zetten we ook in op een stikstofreductiezone rondom zes van de negen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (Habitatrichtlijn deel). Hieronder zullen wij nader ingaan op zowel de generieke reductie als de stikstofreductiezone..

2.2 Generieke sturing

Zoals aangegeven is er een restdoel aan emissiereducties ondanks dat emissies al gereduceerd zijn sinds 2019 en ook de prognose een verdere reductie voorspelt. Deze resterende reductieopgave zal voor de meeste grondgebonden bedrijven bereikt kunnen worden zonder grote investeringen in staltechniek. Meerdere praktijkonderzoeken zoals van het Netwerk Praktijkbedrijven en WUR rapport 1280 hebben duidelijk gemaakt dat een reductie van ca 30% van de stalemissies bij deze bedrijven mogelijk is. Dit percentage is haalbaar via voer- en managementmaatregelen. In het kader van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw (UMDL) is dit ook de norm (KPI) waarop wordt gestuurd.

De norm voor grondgebonden veehouderij betreft een norm die gebaseerd is op meerdere praktijkonderzoeken:

- Netwerk praktijkbedrijven: praktijkonderzoek op 100 melkveebedrijven gericht op reductie van ammoniak en methaanemissies. Op deze bedrijven is het haalbaar (en betaalbaar) gebleken om via een integrale aanpak ammoniakemissies met 30% te reduceren (in 2025 t.o.v. 2020). Ook voor methaan wordt 30% reductie nagestreefd. De aanpak loopt iets achter in de tijd, en deze opgave is moeilijker. Maatregelen zijn gericht op zowel voer, weidegang, stal, uitrijden van mest, opslag van mest.
- Het project 'Emissiearme bedrijfsvoering op grondgebonden melkveehouderij': door Netwerk Grondig en Boerenverstand. Binnen het project wordt onderzocht of stikstofproblemen kunnen worden opgelost door boerenvakmanschap, in plaats van technische stalaanpassingen. Er wordt gewerkt aan een geborgde emissiearme bedrijfsvoering, de belangrijkste maatregelen zijn: eiwitarm voeren (borging via o.a. het ureumgehalte in de melk) en maximale weidegang (borging via weidegangregistratie). Binnen het project is vastgesteld dat een melkveebedrijf emissiearm is wanneer deze onder de 40 kg ammoniak (NH_3) per hectare zit. Dit is haalbaar en goed inpasbaar.
- Een meer recent advies van Boerenverstand en K&G advies leert dat een emissiereductie van 30% op bedrijfsniveau vaak haalbaar is door voer en managementmaatregelen.

In Utrecht vormt de UMDL een belangrijk instrument om te werken aan het bereiken van deze streefwaarde. Monitoring is voor bedrijven mogelijk via de KringloopWijzer, en ook via tankmelkureum en uren weidegang. Dit past in de aanpak via doelsturing.

Als bedrijven zelf sturen op een combinatie van ureumgehalte van de melk (via het eiwitgehalte in het rantsoen) en het aantal uren weidegang kunnen reducties bereikt worden. Op termijn dienen bedrijven binnen de groene delen van de tabel (figuur F) te komen waarbij een maximale emissie per GVE van 7,5-8 kg bereikt moet worden. De Kringloop Wijzer of de BEX kunnen behulpzaam zijn bij deze vorm van doelsturing.

tankmelkureum (mg/dL)	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
weidegang (uur)	ammoniakemissie vanuit de STAL (kg NH_3/gve/ jaar)										
0	5,9	6,7	7,4	8,3	9,1	9,9	10,7	11,4	12,2	13	13,8
720	5,6	6,3	7,1	7,9	8,6	9,4	10,1	10,8	11,6	12,3	13,1
1440	5,3	6	6,7	7,4	8,1	8,9	9,6	10,2	11	11,7	12,4
2160	5	5,7	6,3	7	7,7	8,3	9	9,6	10,3	11	11,7
2880	4,7	5,3	5,9	6,6	7,2	7,8	8,5	9,1	9,7	10,3	10,9
3600	4,4	5	5,5	6,1	6,7	7,3	7,9	8,5	9,1	9,6	10,2
4320	4,1	4,6	5,1	5,7	6,2	6,8	7,4	7,9	8,4	9	9,5
5040	3,8	4,3	4,7	5,3	5,8	6,3	6,8	7,3	7,8	8,3	8,8

Figuur F Sturingstabel tankmelkureum en weidegang van Boerenverstand

Borging en monitoring

De komende tijd kan de KringloopWijzer behulpzaam zijn bij het monitoren van doelbereik. Wij verwachten dat de KringloopWijzer de komende jaren verder doorontwikkeld zal worden en/of dat het Rijk een afrekenbare stoffenbalans in zal stellen als monitoringsinstrument. Wij zetten ons in voor zo objectief mogelijke rekenregels in de KringloopWijzer of de afrekenbare stoffenbalans die b.v. niet nadelig mag zijn voor bedrijven met veel weidegang. Als methode van borging onderzoeken wij of de samenhang van excretie van stikstof, het stikstof- en TAN gehalte en de pH van de mest, het ureum gehalte in de melk in combinatie met de N/P methode de stikstofverliezen op bedrijven technisch en juridisch kan borgen en tevens als monitoringsinstrument ingezet kan worden. De N/P methode is een methode om stikstofverliezen uit mest te berekenen, waarbij de verhouding tussen stikstof (N) en fosfaat (P) in verse mest en afgevoerde mest wordt vergeleken, en een deel van de stikstof als verloren wordt beschouwd (Wageningen Livestock Research rapport 1426).

Voor een goede borging zal een emissieplafond per hectare per jaar voor grondgebonden veehouderijen in werking treden als het reductiepad voor ammoniakemissies niet gehaald wordt. Dit getal van 40-42 kg/ha/jr komt uit verschillende studies naar generieke beleid en emissiearme bedrijfsvoering (Wageningen Environmental Research Rapport 1566-7197 en Wageningen Environmental Research Rapport 3240). Deze studies geven aan dat een reductie van 25-30% op bedrijfsniveau haalbaar is. Een door de provincie Utrecht zelf uitgevoerde analyse gaf een emissienorm van 42 kg/ha/jr aan als nodig voor het behalen van het emissiedoel. In deze stikstofbijlage wordt verderop meer informatie gegeven over de uitgevoerde analyse. Aanvullend vinden er nog landbouwgrondgrond onttrekkingen plaats voor bijvoorbeeld ontwikkeling NNN en komen er nog extensiverings- en stoppersregelingen. Dit zorgt ook voor emissiedalingen. We zetten eropin dat het emissiedoel per hectare dat in de verordening wordt opgenomen 42 kg bedraagt.

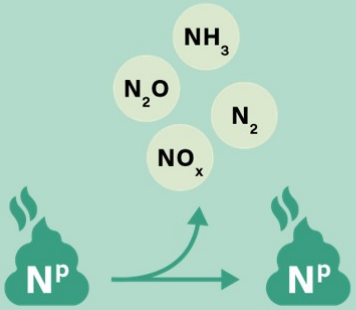
Hierbij gaan wij uit van het behalen van de normen in 2035 maar gaan wij ook uit van autonome ontwikkelingen zoals aantal vervangingen van stallen, grondondtrekkingen en deelname aan stoppersregelingen. Deze inschatting van de autonome ontwikkelingen kan mee of tegenvallen richting 2035. Tussentijds zal worden berekend of de norm aangepast kan of moet worden om de doelen te behalen. Er zijn al bedrijven in Utrecht die nu al aan deze norm van 42 kg per hectare per jaar voldoen, van deze bedrijven wordt geen verdere reductie verwacht. Een andere studie van de WUR noemt emissiedoelen per hectare per jaar die veel lager liggen (Bedrijfsgerichte doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen, Ros et al 2023). Wij achten een emissiedoel van 25 of zelfs 22 kg/ha/jr binnen 10 jaar voor veel bedrijven niet haalbaar.

Uitleg N/P methode (WUR)
Omdat de P-excretie gelijk is aan de P-mest kunnen de onderdelen van deze vergelijking gedeeld worden door P-excretie en P-mest, en kan de vergelijking ook geschreven worden als:

$$\%N\ verlies = \left(\frac{NPexcretie - NPmest}{NPexcretie}\right) * 100 = \left(1 - \frac{NPmest}{NPexcretie}\right) * 100$$

Waarbij:
%N-verlies = verlies aan totale N als percentage van de N in de excretie, dus 'onder de staart'
NPexcretie = de verhouding van N en P_2O_5 in de excretie
NP mest = de verhouding van N en P_2O_5 gemeten in getransporteerde mest.

Hieronder wordt dit aan de hand van een schematische weergave extra toegelicht:



Schematische weergave van de N-verliezen op basis van de N/P verhouding in mest. De N in de linker mesthoop is groter dan die in de tweede omdat er tussentijds stikstofverliezen zijn opgetreden. P kan niet vervluchtigen, dus die blijft even groot. De veranderende N zal dan verantwoordelijk zijn voor de veranderende N/P verhouding vanaf de excretie tot en met opslag van mest. Op deze manier zijn de stikstofverliezen te berekenen.

Figuur G. Uitleg N/P methode (WUR)

Voor de niet-grondgebonden veehouderij (de intensieve veehouderij) sturen we met name op geborgde inzet van de beste beschikbare technieken in relatie tot bestaande én toekomstige stalsystemen. Daarbij sluiten we zo veel mogelijk aan bij het Rijksbeleid. Ook hebben we contact met enkele provincies met veel intensieve veehouderij om te bezien welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn en ook voor ons relevant. De regio Food Valley is zelf een plan aan het opstellen om een grote reductie te bereiken van 60%. Dit plan kent echter nog niet een gedetailleerde uitwerking op het niveau van emissies per dierplaats.

Deze inzet van best beschikbare techniek borgen wij door in te zetten op een emissieplafond per gerealiseerde dierplaats in de omgevingsverordening. Dit doel dient in 2035 behaald te zijn en is niet afhankelijk van het halen van het reductiepad in 2029 en verder. De op te nemen toelaatbare normen voor emissies van NH3 zijn 90-95% lager dan een basisstal voor nieuw te bouwen stallen en kunnen doorgaans alleen met een luchtwasser behaald worden. Voor bestaande stallen zetten wij in op een toelaatbare norm van 80% lager dan een traditioneel stalsysteem. Ook deze norm zal alleen met een luchtwasser behaald kunnen worden op dit moment. Genoemde normen zijn nu al haalbare emissiehoogten per dierplaats met bewezen techniek (best beschikbare techniek) van chemische luchtwassers en worden daarom binnen nu en 10 jaar realiseerbaar geacht. Met de termijn tot 2035 wordt aangesloten bij gangbare afschrijvingstermijnen van stalsystemen.

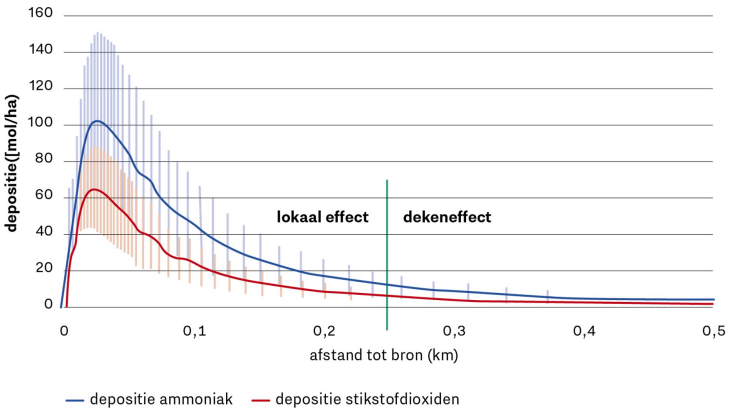
Wij zetten eropin om een overzicht van de normen per dierplaats op te nemen in de omgevingsverordening.

2.3 Gebiedsspecifieke maatregelen

Gebiedsspecifieke maatregelen zijn maatregelen die voor specifieke gebieden worden ingevoerd. In het concept-UPLG (juli 2023) is het voornemen aangekondigd om overgangsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden in te stellen. De motivering hiervoor is dat de oorsprong en oorzaak van de drukfactoren, die de instandhoudingsdoelen van habitats en soorten in de weg staan, zowel binnen als ook (direct) buiten de grenzen van het Natura 2000-gebied gelegen zijn. Dit betekent dat voor herstel, behoud, verbetering en uitbreiding (binnen de Natura 2000-begrenzing) van habitats en doelsoorten waar mogelijk ook maatregelen in de nabijheid van de Natura 2000-gebieden genomen dienen te worden. Deze maatregelen

richten zich met name op emissiereductie, herstel hydrologie, connectiviteit en in enkele gevallen vergroten natuurareaal. Deze maatregelen kunnen meer of minder invloed hebben op het huidige agrarisch gebruik.

Vanuit de wetenschap is bekend dat een relatief hoge depositie dicht bij de bron neerslaat. Onderstaande figuur van RIVM laat dat zien, hierin hebben wij het onderscheid tussen lokaal effect en dekeneffect ingevoegd. Na enkele honderden meters houden de deposities echter niet op, deze kunnen, afhankelijk van de grootte van de bron tot honderden kilometers verder nog voor geringe deposities zorgen. Als er zich stikstofgevoelige habitattypen dicht bij een grote bron bevinden kan het beperken van die bron een groot effect hebben op die dichtbijgelegen habitattypen. Op wat grotere afstand spreken we dan al snel over een dekeneffect. Voor een dekeneffect is een generieke reductie van vele bronnen effectiever dan een gebiedsspecifieke reductie. Hierbij kan ook gesteld worden dat hoe groter het gebied met stikstofgevoelige habitattypen is, hoe afhankelijker we zijn van een dekenaanpak.



Figuur H. M odelberekening van depositie van ammoniak en stikstofoxiden op verschillende afstand van een bron (Bron: RIVM)

In relatie tot stikstof hebben we onderzocht wat de 'optimale' breedte van een emissiearme zone is en ook wat de meest relevante emissies zijn in deze zone. Voor Natura-2000 gebieden is zeer gedetailleerd naar deze punten gekeken. Hieruit is ten eerste gebleken dat emissies uit mestaanwending grenzend aan de Natura 2000-gebieden relatief de grootste bijdrage leveren aan de depositie op de in de nabijheid gelegen stikstofgevoelige habitats.

Het RIVM maakte op verzoek van het ministerie van LVVN (Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) berekeningen van de effecten van zonering rond Natura 2000-gebieden (RIVM rapportnummer KN-2025-0016). Uit dit onderzoek komt het beeld dat gemiddeld 56 mol/ha/jr depositie afkomstig is van emissiebronnen binnen een 250 meter zone rond die gebieden. Door in de zone van 250 meter tot 500 meter reductiebeleid te voeren kan daar 23 mol aan toegevoegd worden. Met het instellen van een nog grotere zone neemt het effect met de afstand tot de stikstofgevoelige gebieden verder af.

Zon e	Agrarische bedrijven : aantal	Agrarische bedrijven: Emissie in ton N per jaar	Agrarische bedrijven: Depositie in mol N / ha / jaar gemiddeld voor alle stikstofgevoelige natuur	Industriële bedrijve n: aantal	Industriële bedrijven: Emissie in ton N per jaar	Industriële bedrijven: Depositie in mol N per ha / jaar gemiddeld voor alle stikstofgevoelige natuur
Binnen het gebied zelf	53	1.550	29	0	178	0,6
Zone 250 m	1.853	3.457	56	45	554	1,8
Zone 500 m	3.077	5.407	79	66	1.089	3,3
Zone 1000 m	5.499	9.569	121	94	2.221	6,4

Tabel W. E ffecten van zonering rond Natura 2000-gebieden

Een voor Nederland gemiddelde herkomst van deposities zoals uit het onderzoek van RIVM zegt nog niet zo veel over de gebieden in Utrecht. Voor de Utrechtse gebieden is het beeld heel divers. Het reductiepotentieel van de 250 meter zone loopt van enkele molen op tot bijna 50 mol gemiddeld voor het gebied waar de zone wordt ingesteld. Het effect van de zonering hangt van vele factoren af. Als bijvoorbeeld in die zone van 250 meter al veel NNN is aangelegd, waar al geen bemesting meer plaatsvindt, dan is het effect van die zone gering. Voor enkele Utrechts gebieden geldt dat er in de zone al maatregelen getroffen zijn sinds 2019. Ook als een deel van de zone bebouwd gebied betreft of andere functies bevat dan landbouw dan zal de zonering voor bemesting daar minder opleveren.

Het onderzoek van RIVM maar ook de Utrechtse analyse laat duidelijk het verschil van de bijdrage vanuit de verschillende zones zien. Wij stellen een stikstofreductiezone in van max 250 meter rondom zes van de negen Utrechtse Habitatrichtlijn gebieden in. Rond deze gebieden gaan we uit van extensief grondgebruik, waarbij een norm voor het uitrijden van mest van 100 kg N/ha/jaar uit dierlijke mest zal gelden. Met beweiding mag deze norm verder aangevuld worden tot de maximaal toelaatbare bemesting per hectare. Hierbij zijn wij uitgegaan van een emissiearme aanwending van mest en een emissiefactor van 17% bij het uitrijden van mest. Hiermee is bij het uitrijden van 100kg stikstof uit dierlijke mest een emissie van 17kg ammoniak per hectare. Als deze emissiefactor ook bereikt kan worden op een andere manier dan het uitrijden van 100 kg stikstof uit dierlijke mest kunnen bedrijven, mits goed gemotiveerd gebruik maken van een maatwerkvoorschrift. Gebruik van kunstmest of RENURE wordt daar niet toegestaan. Bij dit bemestingsniveau is de ontwikkeling van kruidenrijke en biodiverse weilanden goed mogelijk. Verder is het wenselijk om eisen te stellen aan de kwaliteit van de mest: ruige mest of zgn. ‘top’drijfmest.

Bij goede (drijf)mest (ook wel rijpe drijfmest genoemd) is de meeste stikstof organisch gebonden in een natuurlijke structuur, zeg maar gekoppeld aan de humus in de mest. Deze stikstof kan niet direct door de plant worden opgenomen, maar moet eerst worden gemineraliseerd. Het duurt dus langer voordat deze stikstof beschikbaar komt voor de plant. Anorganische stikstof in de mest, zoals ammoniakstikstof, is sneller beschikbaar voor de plant en heeft een werking vergelijkbaar met die van kunstmest. Deze stikstof spoelt sneller en meer uit dan organisch gebonden stikstof.

Aangezien koolstof belangrijk is voor organisch gebonden stikstof, is de verhouding tussen koolstof en stikstof een belangrijke maatstaf voor de mestkwaliteit. Mest met een hogere koolstof-stikstofverhouding (meer dan 10) zorgt voor een hogere stikstofbenutting door gras. Zie bijvoorbeeld Topmest 8stappenplan voor meer informatie.

Om het effect van de toegepaste mest te vergroten in deze stikstofreductiezone kunnen bedrijven bij voorkeur mest uitrijden bij weersomstandigheden waarbij minder verdamping plaatsvindt. Minder verdamping betekent dat er meer stikstof effectief in de bodem achterblijft en de emissies naar de lucht kleiner zijn. Formeel geldt er al een vergunningplicht voor bemesting van percelen. Als bestaande of toekomstige regelgeving of jurisprudentie meer beperkend is dan de normen die in de stikstofreductiezones gaan gelden, zijn uiteraard deze meest beperkende plichten leidend. Voor agrarisch gebruik binnen de begrenzing van Habitatrichtlijngebieden zal een bemestingsnorm van 0 kg N/ha/jaar gaan gelden, tenzij het nodig is voor het behalen van instandhoudingsdoelen. Dit dient dan te worden afgestemd met de provincie.

Zoals aangegeven zetten we de stikstofreductiezone daar in waar deze aantoonbaar bijdraagt aan het bereiken van instandhoudingsdoelen.

- *Depositie ten opzichte van de KDW:* Het instellen van een stikstofreductiezone draagt eraan bij om per habitattype en stikstofgevoelig leefgebied onder de KDW te komen of de afstand tot de KDW fors te verkleinen en natuurherstel te borgen. De KDW is echter gebaseerd op een intact ecosysteem, terwijl met de NDA's en adviezen van de EA is geconstateerd dat er vanwege meerdere drukfactoren (mogelijke) verslechtering is opgetreden. Dat betekent dat gebieden door de aanwezigheid van meerdere drukfactoren momenteel minder stikstof aankunnen. Naast stikstof zal er daarom ook een aanpak op andere drukfactoren geformuleerd moeten worden om stikstof als drukfactor uit te kunnen sluiten als de KDW behaald wordt. Hoe de drukfactoren zich tot elkaar verhouden is wetenschappelijk niet in detail te berekenen, maar vanuit het voorzorgsbeginsel zijn we verplicht hier actie op te ondernemen. In het UPLG nemen we maatregelen zowel om de andere drukfactoren aan te pakken als om in de huidige staat stikstof geen drukfactor meer te laten zijn.
- *Herstel en uitbreiding habitattypen binnen Natura 2000-gebieden:* Dit gaat over het creëren van de juiste (stikstof)condities op locaties bínnen Natura 2000 om habitattypes en leefgebieden te realiseren waar wij een herstel- en uitbreidingsopgave voor hebben. In AERIUS staan met hexagonen de huidige locaties van stikstofgevoelige natuur vermeld. Voor een aantal stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden kennen we ook de opgave om het (binnen de Natura 2000-begrenzing) in oppervlakte te laten toenemen. De depositie op deze locaties met potentie dient voldoende laag te zijn en andere factoren moeten het ook mogelijk maken om realisatie van het leefgebied of habitattype te bereiken.

- *Nalevering stikstof vanuit de omgeving:* Door de hoge nutriëntengehaltes in de bodem en in het oppervlakte – en grondwater in de omgeving van Natura 2000gebieden is er een nalevering van stikstof. Dit draagt bij aan verslechtering van de natuur in de Natura 2000-gebieden. Met het instellen van een stikstofreductiezone zodat bemesting wordt beperkt, draaien we hier 'de kraan verder dicht', zodat er vanuit deze zone de uitspoeling van stikstof via het oppervlakte- en/of grondwater wordt verminderd. Met andere woorden: minder nalevering vanuit de omgeving. Hierdoor kan de natuur in het Natura 2000-gebied zich sneller herstellen.

Hierbij wordt ook rekening gehouden met de ligging van habitattypen met een minder goed herstellend vermogen conform het onderzoek van Bobbing et al. 2022. Voor Utrecht hebben vooral de stroomdalgraslanden, blauwgraslanden en de veenmosrietlanden in onze Natura 2000-gebieden de laagste KDW's. Hieronder volgt per Natura 2000 de noodzaak om een stikstofreductiezone in te stellen:

- **Binnenveld;** vanwege de hoge deposities in dit gebied en aanwezigheid van blauwgraslanden en trilvenen wordt hier een stikstofreductiezone nodig geacht. Het subtype van trilvenen, veenmosrietlanden, is zelfs helemaal verdwenen. De blauwgraslanden in Binnenveld blijven in de huidige prognose in 2035 voor 100% matig overbelast (zie hiervoor de categorisering in AERIUS: lichte overbelast is 0-70 mol boven KDW, matig overbelast is 70 mol boven KDW tot 2x KDW). Met het generieke beleid op stikstofreductie uit het UPLG zal een deel van dit habitattype naar verwachting in de buurt van de KDW komen maar een deel ook matig overbelast blijven. Met het instellen van een stikstofreductiezone rond dit gebied wordt een extra inspanning gedaan om dicht bij de KDW te komen en voor natuurherstel te zorgen. Voor het werkelijk behalen van de KDW zullen stalemissies van een aantal bedrijven in de omgeving verder gereduceerd moeten worden, aan hydrologisch herstel gewerkt worden en zijn we ook afhankelijk van wat provincie Gelderland of het Rijk aan maatregelen neemt. Provincie Utrecht doet hiermee wel haar proportionele bijdrage aan het behalen van natuurherstel.
- **Botshol;** vanwege de hoge deposities in dit gebied en de aanwezigheid van veenmosrietlanden wordt hier een stikstofreductiezone nodig geacht. Het kan in de toekomst nodig zijn verdere reductie te laten plaatsvinden om dit habitattype te laten herstellen. In Botshol bevindt zich relatief veel veenmosrietland. Dit habitattype is zeer stikstofgevoelig en is slecht herstelbaar gebleken. Stikstof versnelt het verlandingsproces van veenmosrietlanden waardoor uiteindelijk soorten verdwijnen. Op plekken in Botshol is de depositie op dit habitattype meer dan 200% van de KDW op dit moment. Hier ligt dus een grote opgave om dit habitattype te herstellen in dit gebied. Ook in de prognose voor 2035 blijft dit habitattype hier sterk overbelast. Met de generieke reducties uit het UPLG zal hier naar verwachting nergens de KDW gehaald worden. Met het instellen van een stikstofreductiezone rond dit gebied wordt een extra inspanning gedaan om dicht bij de KDW te komen en voor natuurherstel te zorgen. Ook hier zal er een sterkere reductie van stalemissies bij een aantal bedrijven nodig zijn, is hydrologisch herstel belangrijk en zijn we sterk afhankelijk van wat er landelijk en bij onze buurprovincie Noord-Holland aan reductiebeleid gevoerd gaat worden. Het is duidelijk dat natuur die sterk overbelast is slechter herstelt en moeilijker kan worden beheerd dan natuur die matig overbelast is.
- **Lingegebied en Diefdijk-zuid;** vanwege de hoge deposities in dit gebied wordt hier een stikstofreductiezone nodig geacht. In het gebied Lingegebied en Diefdijk-zuid bevinden zich geen zeer stikstofgevoelige habitattypen met een zeer lage KDW en ook geen habitattype die moeilijk herstelbaar zijn. Toch liggen ook hier habitattypen als Glanshaverhooiland en kalkmoerassen die sterk overbelast zijn met stikstofdepositie (ca. 2x KDW). Vanwege deze sterke overbelasting is het instellen van een stikstofreductiezone rond dit gebied nodig om de deposities omlaag te brengen. Ook hier zal het al dan niet behalen van de instandhoudingsdoelen afhankelijk zijn van aanvullende reductie van stalemissies bij een aantal bedrijven en van beleid wat andere provincies en het Rijk gaan voeren. Voor deze habitattypen geldt ook; hoe kleiner de afstand tussen de KDW en de depositie hoe beter beheerbaar een habitattype is.
- **Nieuwkoopse Plassen en De Haeck;** vanwege de hoge deposities in dit gebied en de aanwezigheid van blauwgraslanden, veenmosrietlanden en vochtige heide wordt een stikstofreductiezone hier nodig geacht. De Nieuwkoopse Plassen en De Haeck liggen voor een groot deel buiten de provincie Utrecht. De gehele zuidwestrand van het gebied behoort echter wel tot onze provincie en een deel van de meest stikstofgevoelige habitattypen liggen in Utrecht. Alle hectaren blauwgrasland liggen in Utrecht en een deel van de veenmosrietlanden en vochtige heiden ook. Alle 3 deze habitattypen zijn zeer stikstofgevoelig en delen daarvan worden op dit moment sterk overbelast met stikstofdepositie (meer dan 2x KDW). Ook voor dit gebied willen we als provincie onze proportionele bijdrage leveren aan het bereiken van natuurherstel. Om die reden is er naast de generieke reducties uit het UPLG ook een stikstofreductiezone nodig om de effecten van dichtbijgelegen bronnen te verminderen. Hiermee zal mogelijk nog niet overal de KDW behaald worden maar wordt de herstelbaarheid van deze habitattypen groter. Voor het werkelijk behalen van de instandhoudingsdoelen is aanvullende reductie van stalemissies bij een aantal bedrijven nodig en zijn we ook afhankelijk van hydrologisch herstel en wat provincie Zuid-Holland of het Rijk aan maatregelen neemt. Provincie Utrecht doet hiermee wel haar proportionele bijdrage aan het behalen van natuurherstel.

- **Oostelijke Vechtplassen;** vanwege de hoge deposities in dit gebied en de aanwezigheid van blauwgraslanden, veenmosrietlanden en vochtige heide wordt hier een stikstofreductiezone nodig geacht. In de Oostelijke Vechtplassen bevinden zich ook enkele zeer stikstofgevoelige habitattypen waarvan voor enkele bekend is dat deze moeilijk herstelbaar zijn. Ook liggen er enkele habitattypen waar de KDW al wel gehaald wordt of dat de komende jaren gaat gebeuren. De depositie op de habitattypen blauwgraslanden, veenmosrietlanden en vochtige heide loopt in sommige delen op tot boven de 300% van de grens waarboven er mogelijk verslechtering optreedt. Zowel de huidige prognose als het generieke deel van het UPLG brengen hier de KDW's niet overal binnen bereik. Voor de blauwgraslanden geldt dat hier de KDW wel bereikt kan worden, voor de veenmosrietlanden en vochtige heiden is dat niet het geval. Om die reden is er naast de generieke reducties uit het UPLG ook een stikstofreductiezone nodig om de effecten van dichtbijgelegen bronnen te verminderen. Deze stellen we in rondom het deel dat is aangewezen als Habitatrichtljingebied én in delen van het Vogelrichtlijngebied zoals 'de taartpunt', vanwege de afstand en de effectiviteit ervan op de stikstofgevoelige natuur in Habitatrichtlijngebied. Hiermee zal mogelijk nog niet overal de KDW behaald worden maar wordt de herstelbaarheid van deze habitattypen groter. Aanvullend beleid om stalemissies bij een aantal bedrijven in de omgeving verder te reduceren zal samen met hydrologisch herstel en beleid van Noord-Holland en het Rijk hier nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te halen en natuurherstel te borgen.
- **Zouwboezem**: vanwege de hoge deposities in dit gebied en de aanwezigheid van blauwgraslanden wordt hier een stikstofreductiezone nodig geacht. Binnen het Natura 2000-gebied Zouwboezem bevindt zich areaal blauwgrasland wat een habitattype is dat zeer stikstofgevoelig is en als slecht herstelbaar is aangemerkt. Onder het huidige beleid dalen de deposities naar het niveau van de matige overbelasting (tussen 70 mol overbelasting en 2x KDW) maar van zicht op natuurherstel is daar nog onvoldoende sprake. Ook met de generieke reducties onder het UPLG zal natuurherstel niet bereikt worden. Daarom is er naast de generieke reducties uit het UPLG ook een stikstofreductiezone nodig om de effecten van dichtbijgelegen bronnen te verminderen. Bij de andere habitatypen worden de KDW's nu al gehaald of komen deze met het generieke beleid in zicht.
- Voor de **Uiterwaarden Lek** geldt dat een stikstofreductiezone niet noodzakelijk is. Voor het verder reduceren van lokale uitstoot zetten we hier in op het verminderen van de uitstoot van enkele lokale grote uitstotende bedrijven. In dit gebied bevinden zich habitattypen als stroomdalgraslanden en glanshaverhooiland. Dit zijn geen zeer stikstofgevoelige habitattypen, de KDW's liggen boven de 1000 mol/ha/jr. Ook in dit gebied willen we perspectief gaan krijgen op natuurherstel en het weer kunnen verlenen van vergunningen. Voor dit gebied geldt dat met het generieke deel van het UPLG de KDW's niet overal bereikt zullen worden en natuurherstel niet kan worden gegarandeerd. Om herstel van de habitattypen in dit gebied en ook recht te doen aan de uitbreidingsdoelstellingen die voor de hier liggende habitattypen gelden wordt een maatwerkaanpak stallen nodig geacht. Hierbij gaat het om enkele grote bronnen van stikstofdeposities in de vorm van stallen, deze zullen verder moeten reduceren. Als de emissies van dezer stallen onder het generieke beleid voldoende worden teruggebracht dat de KDW's bereikt zullen worden, zal er geen verder instrumentarium worden ingezet. Als deze paar grotere stikstofbronnen onder het generieke beleid niet hun emissies voldoende terugbrengen zal met deze bedrijven het gesprek gevoerd worden of het duurzaam voortbestaan van deze bedrijven op die plek wel reëel geacht kan worden. Al het mogelijke instrumentarium om de emissies van deze bedrijven verder om laag te brengen met het oog op natuurherstel kan dan worden ingezet. Zo kan er hulp geboden worden bij verplaatsing, bij omvorming of stoppen.
- Voor **Kolland en Overlangbroek** is een aanvullende stikstofreductie vanuit een stikstofreductiezone niet noodzakelijk. Voor dit gebied geldt dat er in recente jaren al een aantal passende maatregelen genomen zijn gericht op het behalen van instandhoudingsdoelen Natura 2000. Met name de al gerealiseerde natuurverbindingen bij Oud-Kolland en Landgoed Kolland hebben tot resultaat geleid. Evengoed hebben we hier te maken met een verslechterende staat van de beekbegeleidende bossen waarvoor ook een uitbreidingsdoel op Overlangbroek geldt. Als gevolg van de al uitgevoerde en voorgenomen natuurmaatregelen in het kader van het versterken van de connectiviteit en robuustheid van de verschillende habitatdeelgebieden wordt er aanvullend vergaande stikstof depositie gereduceerd. Hiermee is een aanvullende gebiedsspecifieke zonering dan wel maatwerk voor stallen niet meer noodzakelijk, doelmatig of doeltreffend. Alle hectaren van het stikstofgevoelige habitattype zijn of komen onder KDW. Er loopt nog wel een rechtszaak die in het ongunstigste geval aanleiding kan geven om verdergaande stikstofreducerende maatregelen te nemen.
- Voor de **Rijntakken** geldt ook dat hier geen stikstofreductiezone toegepast wordt. Dit gebied wordt gevormd door lange lintvormige delen van het stroomgebied van de Rijn. Alleen de Blauwe Kamer en delen van de Amerongse Bovenpolder zijn als Habitatrichtlijngebied aangewezen vanwege een aantal habitattypen zoals glanshaverhooiland en stroomdalgrasland. De overige uiterwaarden zijn alleen Vogelrichtlijngebied en kennen in enkele gevallen stikstofgevoelige leefgebieden voor vogels met een relatief hoge KDW. Ook In het Habitatrichtlijngebied bevinden zich nu geen zeer stikstofgevoelige habitattypen met een KDW van onder de 1000 mol/ha/jr. Voor veel van die habitattypen geldt nu al dat stikstof geen drukfactor is die van belang is voor het evt niet halen van de natuurdoelen of dat dit bereikt wordt onder het vastgestelde beleid. Enkele habitattypen zoals beuken-eikenbos,

glanshaverhooiland en stroomdalgrasland halen in de prognose nog niet overal de KDW. Met name bij beuken-eikenbos is dat het geval. Met het generieke deel van het UPLG zal voor een groot deel wel de KDW behaald worden mits andere nabijgelegen provincies ook reductiebeleid gaan voeren. Deze delen zullen met name effect ervaren onder beleid rondom de Veluwe. Het leggen van een stikstofreductiezone rond gebeid de Rijntakken wordt niet als proportioneel gezien. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er sprake is van verdwenen habitattypen zoals het stroomdalgrasland in de Amerongse Bovenpolder die wel in het aanwijsbesluit Natura 2000 is opgenomen. Formeel is daar wel een instandhoudingsdoel en een uitbreidingsdoel voor ook al ontbreekt momenteel dit habitattype. Om dit habitattype terug te laten keren en in oppervlak te laten toenemen zal zowel het beheer (door Rijkswaterstaat) moeten verbeteren als de depositie verlaagd moeten worden.

Een stallenaanpak voor bedrijven dichtbij Natura 2000-gebieden met een bovenmatig depositie zal rond die gebieden versneld voor stikstofreductie moeten gaan zorgen. Het betreft bedrijven die meer dan 1 mol depositie veroorzaken per 1000kg NH3 uitstoot. Uit een eigen analyse volgt dat dit ca 30 bedrijven rond 5 van de stikstofgevoelige gebieden kan raken.

Voor de laatste drie genoemde gebieden zal in 2029 bezien worden of de huidige aanpak voldoende waarborg voor natuurherstel is. Mocht dit niet zo zijn kan alsnog besloten worden een stikstofreductiezone rond deze gebieden van kracht te laten worden.

3. Gevoerde analyses

Het doel van deze rapportage is om:
a. Een technische onderbouwing te geven van de gebruikte databronnen, modellen en aanpak om de analyses uit te voeren. Als onderdeel van deze uiteenzetting wordt er ook een uiteenzetting geven van de beperkingen van de gebruikte methodes;
b. Een nadere uiteenzetting te geven van het geschatte beoogde doelbereik van de USM (Utrechtse Stikstof Maatregel) op stikstof emissies en gerelateerde depositie-effecten, inclusief bandbreedtes;
c. Een voorstel te doen om de analyses op te nemen in de op te stellen uitgangsituatie van de stikstof opgave van het UPLG.

3.1 Technische onderbouwing databronnen, modellen en analyses

Ten behoeve van de bepaling van het doelbereik van de USM's zijn meerdere databronnen, modellen en analyses gebruikt. Voor de basis van alle analyses is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van publiek beschikbare databronnen dan wel modellen.

3.2 Utrechtse Stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden

In deze rapportage richten wij ons op de Utrechtse Stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden voor het bepalen van het doelbereik van het UPLG in relatie tot Stikstof. Utrecht is voortouwnemer van vijf van de negen Natura 2000 gebieden. De negen Utrechtse Natura 2000 gebieden zijn:
a. Utrecht voortouwnemer:
    1. Binnenveld: gedeeltelijk in PU en Gelderland;
    2. Botshol: geheel binnen PU;
    3. Kolland en Overlangbroek: geheel binnen PU;
    4. Uiterwaarden Lek: geheel binnen PU;
    5. Zouweboezem; geheel binnen PU;
b. Noord-Holland voortouwnemer:
    1. Oostelijke Vechtplassen: gedeeltelijk in Noord-Holland en Utrecht (Noorderpark);
c. Zuid-Holland voortouwnemer:
    1. Nieuwkoopse Plassen: grotendeels Zuid-Holland, slechts beperkt in PU (De Schraallanden langs de Meije);
d. Gelderland voortouwnemer:
    1. Rijntakken: slechts zeer beperkt in PU, met name Gelderland en Overijssel;
    2. Lingegebied en Diefdijk-Zuid: deels PU en Gelderland.

In de gebiedsspecifieke analyses wordt tevens aangegeven:
a. of het habitats binnen, buiten of binnen en buiten de Provincie Utrecht betreft;
b. indien van toepassing of het overbelaste habitats zijn

3.3 DASH dataset

Voor de analyse van het generieke doelbereik is gebruik gemaakt van de Data Analyse Stikstof Herkomst (DASH) datasets die door het RIVM beschikbaar gesteld worden. De DASH beschrijft ruimtelijk de herkomst, per vierkante kilometer, van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden van Nederlandse bronnen en

bronnen net over de grens met België en Duitsland. Deze stikstofdepositie is berekend met het Operationeel model prioritaire stoffen (OPS) en AERIUS.Voor zowel elk natura 2000-gebied met stikstofgevoelige habitattypes in zijn geheel, als per habitattype individueel, zijn deze gegevens beschikbaar. Daarnaast zijn de bijbehorende emissies per vierkante kilometer beschikbaar uitgesplitst per sector en naar NOX en NH3. De dataset bestaat uit een serie van geopackages, koppeltabellen en documentatie. In essentie is het een zeer uitgebreide bron-receptor matrix.

3.4 Databewerking DASH dataset ten behoeve van generieke USMs

Ten behoeve van generieke Utrechtse Stikstofmaatregelen (USM's) grondgebonden melkveehouderij en intensieve veehouderij zijn de volgende analyse uitgevoerd:

a. DASH km vakken met enkel intensieve rundvee veehouderij zonder veldemissies (kalverhouderij) zijn toegewezen aan de DASH analyse intensieve veehouderij.
    1. Van de deelsector intensieve veehouderij is per diercategorie en diergroep het maximale doelbereik bepaald door;
        I. De best beschikbare techniek te bepalen en de gerelateerde emissie per dierplaats;
        II. Per DASH km vak de huidige vertegenwoordiging van diercategorieën te bepalen met hulp van tot 1 km hok geaggregeerde data uit de Basisbestand Agrarische Bedrijven dataset van het RVO en de huidige emissie per dierplaats te bepalen vanop basis van de meest recente stalinformatie per km vak, en;
        III. De best beschikbare techniek per dierplaats te koppelen aan de aanwezige dieraantallen. Het verschil tussen de huidige emissie en emissie met best beschikbare techniek is het doelbereik voor emissiereductie;
        IV. Vervolgens is per diercategorie en diergroep het doelbereik bepaald op de Utrechtse stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden.
b. De DASH dataset grondgebonden melkveehouderij is als volgt opgebouwd
    1. Per DASH km vak is bepaald wat de mate van overlap is met voor grondgebonden veehouderij relevante gewaspercelen (volgens de definitie van het RVO in de gecombineerde opgave) uit de INITIATOR BRP dataset, zie hieronder, met name grasland (blijvend, tijdelijk en natuurlijk grasland met landbouwfuncties) en in beperkte mate bouwland (mais).
    2. Vervolgens is per vak de relatieve emissie per ha bepaald door de voor de grondgebonden melkveehouderij relevante emissies te delen door het relevante areaal, zie a. Hierbij is gebruik gemaakt van de in DASH gemelde sectorale emissies. INITIATOR is enkel voor de doorrekening van gebiedsspecifieke USM's gebruikt.
    3. Voor de effectbepaling van het doelbereik van emissiereductie is gerekend met een regionaal (maximaal gemeenteniveau) gemiddelde effect op alle relevante km vakken, omdat de spreiding in de dataset te groot is om specifiekere voorspellingen te doen. De spreiding in de dataset is het gevolg van het feit dat huiskavels, veldkavels en natuurkavels niet een op een te herleiden zijn tot een specifiek geval, waardoor er km vakken met zeer lage (veel natuurkavels) en zeer hoge relatieve emissie per ha (veel huiskavels) zijn.
c. Effecten emissies en deposities op stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden: Aangezien DASH geen ruimtelijk onderscheid kan maken in stikstofgevoelige habitats binnen of buiten de provincie Utrecht is hier geen onderscheid in te maken.

3.5 GRIP Tool

Om generiek doelbereik van potentiële sectorale emissiereducties te berekenen op grotere schaal (provincies) is gebruik gemaakt van het experimentele programma GRIP, wat in opdracht van IPO/BIJ12 ontworpen is.

Met GRIP, dat gebruik maakt van een bron receptor set, is het mogelijk om strategieën te ontwerpen om stikstofemissie te verminderen, en in te zien welke gevolgen dat heeft voor de stikstofdepositie op natuurgebieden naar keuze. GRIP gebruikt een Source-Receptor Matrix (SRM). In een SRM is de relatie vastgelegd tussen een bron (de emissies op een locatie) en de receptor (depositie op een andere locatie). Deze relatie is uitgerekend met OPS en in de matrix vastgelegd. Hierdoor kan GRIP snel berekenen hoe de stikstofdepositie zal veranderen bij een bepaalde strategie.

De effecten worden berekend per Natura 2000 gebied als gemiddelde depositie per ha per jaar op stikstofgevoelige habitats.

3.6 INITIATOR en BRP datasets

Voor de gebiedsspecifieke analyses welke gericht zijn op emissiereductie uit veldemissies is gebruik gemaakt van geanonimiseerde regionale datasets gebaseerd op INITIATOR en basisregistratie gewaspercelen (BRP).

INITIATOR

INITIATOR berekent nutriëntenstromen, emissies en bodemkwaliteit op regionale schaal. Het model ondersteunt beleid en onderzoek rond mestgebruik, waterkwaliteit en stikstofreductie met ruimtelijke precisie. Voor de Provincie Utrecht is een hoge resolutie (per ha) veldemissie dataset (mestverwerkingsmodule) beschikbaar voor de jaren 2010-2020.

Deze hoge resolutie veldemissie dataset is tevens door het RIVM gebruikt als input voor de veldemissies DASH dataset. Uit een uitgevoerde gevoeligheidsanalyse blijkt dat DASH emissies uit mestaanwending en de totale ammoniakemissies van veldemissies uit INITIATOR voor 99% overeenkomen.

Datavoorbereiding BRP INITIATOR

Om de INITIATOR dataset ruimtelijk te kunnen alloceren aan gewaspercelen uit de BRP is gebruik gemaakt van een ruimtelijk allocatie op categorie (bouwland, grasland, braakland en overig) en specifieke gewassoorten op basis van relevante gewas oppervlak.

Afgeleide emissies recentere jaren

Om in te schatten wat de veldemissies in recentere jaren zijn is de derogatie-afbouw meegenomen, waarbij ervan uitgegaan is dat op 1 januari 2026 de mestgift gesteld wordt op 170 kg N dierlijke mest per jaar (28,9 kg NH3 emissie). Om de potentiële ondergrens van het doelbereik vast te stellen is tevens gerekend met een ondergrens van 100 kg N dierlijke mest per jaar (17,7 kg NH3 per jaar). Dit betekent dat de effecten van de gebiedsspecifieke USM's zijn afgeleid van de stand na 1 januari 2026.

AERIUS

Voor de gebiedsspecifieke analyses is gebruik gemaakt van AERIUS en de AERIUS Connect API. De AERIUS Connect API is bevraagd via de IMAER Plugin 3.6 voor QGIS.

Datavoorbereiding AERIUS

De ruimtelijke zonering van de gebiedsspecifieke USM's is afgeleid van de werkingsgebieden zoals deze in de ontwerp Omgevingsverordening opgenomen zijn. Deze zonering is gebruikt om het relevante perceel (gedeelte(s)) uit de BRP INITIATOR dataset te extraheren. Vervolgens is de geometrie gecontroleerd op foutenen zijn als gevolg van ruimtelijke beperkingen in AERIUS geometrieën <10 m2 uit de dataset gehaald.

AERIUS berekeningen

Alle AERIUS berekeningen zijn met de volgende standaard parameters uitgevoerd:
a. Receptorset: OWN2000_receptors
b. Scenario: voorgesteld (proposed)
c. Year: 2026

De resultaten zijn geëxporteerd op hexagonniveau met zoomniveau 1 (1 ha).

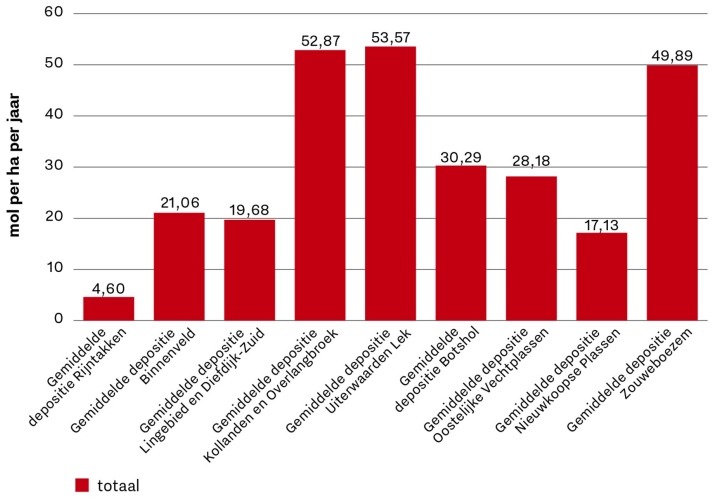
De AERIUS Calculator resultaten zijn verrijkt met de volgende AERIUS datasets:
a. AERIUS koppeltabel hexagonengrid en relevante-habitats, zoals opgenomen in AERIUS monitor 2025. Deze dataset bevat habitat-specifieke kenmerken met betrekking tot onder andere stikstofgevoeligheid (KDW)
b. AERIUS verfijnde depositiekaart, zoals opgenomen in AERIUS monitor 2025 (dataset versie 2023)

Vervolgens zijn de volgende parameters via Excel berekend:
a. Afstand tot KDW: afstand van de achtergronddepositie ten opzichte van de habitat specifieke kritische depositiewaarde (KDW)
b. % afstand tot KDW: relatieve afstand van de onder of overschrijding van de achtergronddepositie t.o.v. de KDW in % (doelgat)
c. Max doelbereik maatregel: maximale effect van de maatregel op de afstand van de achtergronddepositie ten opzichte van de habitat specifieke kritische depositiewaarde (KDW)
d. Afstand tot KDW % max doelbereik: maximale effect van de maatregel op het % onder- of overschrijding van de achtergronddepositie ten opzichte van de KDW in % (max effect doelgat)
e. Verschil effect maatregel max doelbereik: relatieve effect van de maatregel op het doelgat in %
f. Klasse: verdeling van de belaste stikstofgevoelige habitathexagonen in twee klassen, onder de KDW of boven de KDW.

3.7 Resultaten

USM 1 Generieke normering grondgebonden melkveehouderij

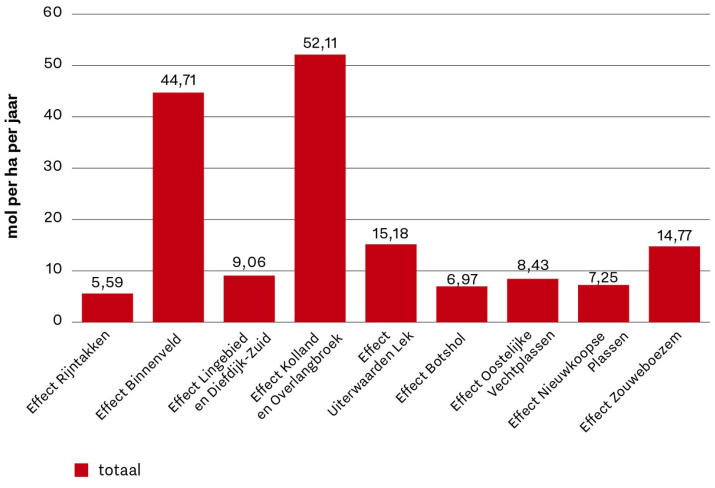
Om het doelbereik (in mol/ha/jaar gereduceerd) van de Utrechtse Stikstofmaatregel Normering grondgebonden melkveehouderij (USM 1) te bepalen is per gemeente het potentieel reductie effect bepaald voor de situatie waarbij er in 2035 sprake is van 40 kg [MM1] [LE2] per ha per jaar gemiddelde in de Provincie Utrecht.



Figuur I . Gemiddeld depositie reductie effect van USM 1 op stikstof gevoelige habitats per Utrechts N2k gebied, weergegeven in mol/ha/jaar

USM 2 Generieke normering intensieve veehouderij

Om het doelbereik (in mol/ha/jaar gereduceerd) van de Utrechtse Stikstofmaatregel Normering Intensieve veehouderij (USM 2) te bepalen is per gemeente het potentieel reductie effect bepaald voor de situatie waarbij er in 2035 sprake is van 100% implementatie van de Best Beschikbare Techniek op hokdierbedrijven in de Provincie Utrecht.

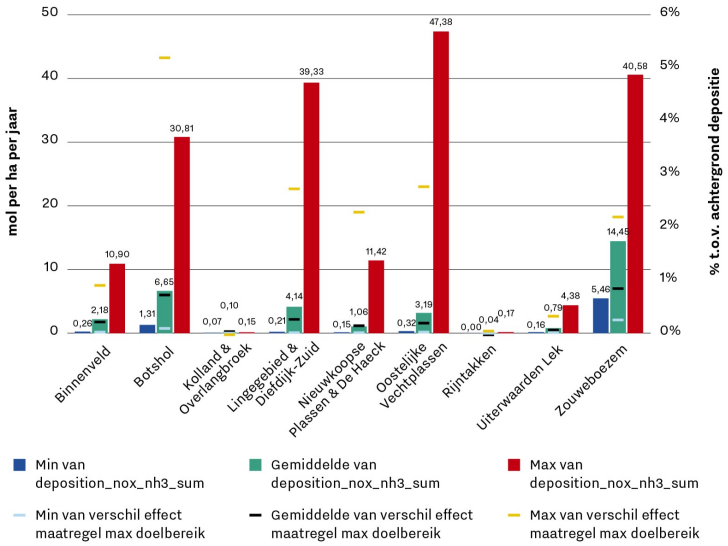


Figuur J . Gemiddeld depositie reductie effect van USM 2 op stikstof gevoelige habitats per Utrechts N2k gebied, weergegeven in mol/ha/jaar.

USM 3 Stikstofexclusiegebied, Bemestingsverbod binnen Natura 2000

Om het doelbereik van de Utrechtse Stikstofmaatregel Stikstofexclusiegebied, Bemestingsverbod binnen Natura 2000 (USM 3) te bepalen is van de relevante gewaspercelen het potentiële depositiereductie effect bepaald door:

a. Voor regulier landbouwkundig gebruik 100% van het depositie effect mee te op basis, zie figuur K;
b. Voor extensief landgebruik (op basis van BRP) (20% N2k beheer) uit te gaan van 80% van het maximale depositie reductie effect.



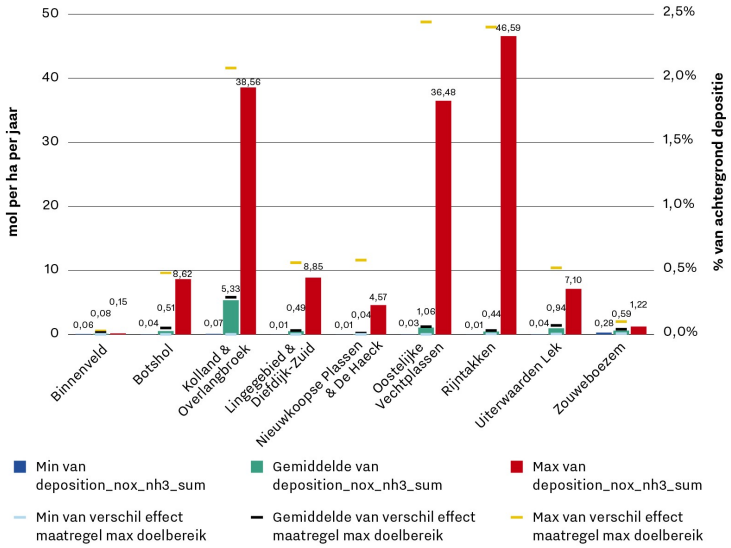
Figuur K. Depositie reductie effect van USM 3 voor regulier landgebruik binnen Natura 2000 op depositie reductie op Utrechtse Natura 2000-gebieden in mollen per ha per jaar (links) en als % van de achtergrond depositie (rechts)

In de bovenstaande figuur is zowel het minimale als maximale depositie reductie effect weergeven op stikstof gevoelige habitats in stikstof gevoelige Natura 2000 gebieden. Binnen Natura 2000 gebied Binnenveld vindt geen regulier agrarische (mede)gebruik meer plaats, met als gevolg dat er geen doelbereik is van deze maatregel in het gebied. Het relatieve effect op het doelbereik is het grootst binnen de habitatrichtlijnbegrenzing van Natura2000 gebied Rijntakken, Oostelijke Vechtplassen en Kolland en Overlangbroek.

USM 4 Stikstofreductiezone, 100 kg N dierlijke mest per ha

Om het doelbereik van de Utrechtse Stikstofmaatregel Stikstof reductiezone, 100 kg N dierlijke mest in zone rondom Natura 2000 (USM 4) te bepalen is van de relevante gewaspercelen het potentiële depositiereductie effect bepaald door:
a. uit te gaan van 100% doelbereik voor depositie reductie op stikstof gevoelige habitats in Utrechtse Natura 200o gebieden en vervolgens:
    1. De minimale variant te bepalen, waarbij het gebruik van dierlijke mest reeds extensief is (emissie 17 kg bij 100 kg N dier mest), en;
    2. De maximale variant te bepalen, waarbij het gebruik van dierlijke mest relatief intensief is (28,9 kg N bij 170 kg N per ha) wordt gereduceerd naar volledig extensief (17 kg N bij 100 kg N per ha)

In de onderstaande figuur is zowel het minimale als maximale depositie reductie effect weergeven op stikstof gevoelige habitats in stikstof gevoelige Natura 2000 gebieden voor de maximale variant, zie hierboven. Gemiddeld kan het meeste doelbereik kan bereikt worden in Natura 2000 gebieden Botshol en Oostelijke Vechtplassen.



Figu *ur L. Depositie reductie effect van USM 4 voor regulier landgebruik (maximale variant) in de stikstofreductiezone* op depositie reductie op Utrechtse Natura 2000 gebieden in mollen per ha per jaar (links) en als % van de achtergrond depositie (rechts)

Ter plaatse van Natura 2000 gebieden zonder stikstofreductiezone, Rijntakken, Kolland en Overlangbroek en Uiterwaarden Lek, wordt nagenoeg geen depositie reductie behaald, behalve bij Uiterwaarden Lek, als gevolg van de stikstofreductiezone ter plaatse van Zouweboezem.

3.8 Scenario analyse GRIP

Generieke emissiereductie landbouw emissies rest van NL

Om een inschatting te kunnen maken van het potentiële maximale doelbereik van een generieke emissiereductie van de landbouwemissies in de rest van Nederland is er een scenario analyse uitgevoerd met de GRIP tool, waarbij de volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

Uitgangssituatie zijn de beschikbare emissiegegevens uit 2023;De doelgebieden zijn de negen Utrechtse stikstofgevoelige Natura2000 gebieden;De maatregel betreft een generieke emissiereductie maatregel van 46% reductie van de ammoniakemissies uit de sector Landbouw in alle provincies behalve Provincie Utrecht;

De landbouw emissies uit de 11 overige provincies werd in totaal gesteld op 90.039 ton NH3 per jaar. Het effect van de generieke maatregel (46%) betreft een emissiereductie tot 52941 ton NH3 per jaar.

Deze maatregel heeft een effect van 39% NH3 emissiereductie op het totaal van ammoniakemissies.

Generieke emissiereductie NOx NL (50%)

Naast de sectorale bijdrage van landbouw is ook berekend wat het potentiële doelbereik is van de generieke reductie maatregel van NOx emissies van 50% voor alle sectoren.

Totaaloverzicht

In het Totaaloverzicht zijn alle depositiereductie effecten van de USM's naast elkaar weergegeven, waarbij voor de gebiedsspecifieke maatregelen een minimale en een maximale variant is uitgerekend, afhankelijk van het huidige agrarische gebruik in stikstof reductiezone.

De depositiereductie effecten zijn voor alle USM's per Natura2000 gebied weergegeven. Voor de gebiedsspecifieke USM's is ook weergeven welk deel het Utrechtse gedeelte of daarbuiten betreft en effect op overbelaste stikstofhabitats.

Prognoses PBL AERIUS

In dit overzicht wordt de geprognotiseerde depositiereductie op basis de PBL prognoses uit AERIUS monitor per Natura 2000 gebied weergegeven.

Generieke maatregelen

Weergave van de effecten van de generieke maatregelen per Natura 2000 gebied

Reductiezone

Weergave van de effecten van de gebiedspecifieke maatregel reductie zone per Natura 2000 gebied

Uitrijverbod in Natura 2000-gebieden

Weergave van de effecten van de gebiedspecifieke maatregelen bemestingsverbod per Natura 2000 gebied, weergegeven voor reguliere landbouw en extensieve landgebruik binnen Natura 2000

Scenario analyse GRIP

Gebruikte input data voor de GRIP scenario tool met maatregel 46% reductie generiek.

Gevoeligheid AERIUS

Tijdens de analyses is gebleken dat AERIUS de effecten van bronnen dichtbij Natura 2000-gebieden onder rapporteert. De werkelijke opbrengst van maatregelen dicht bij de gebieden kan wat hoger tot fors hoger uitvallen. Dit onder rapporteren kunnen wij niet herstellen, wij zullen hierover overleggen met RIVM.

Natura 2000-gebied	**Uitrijverbod in N2000-gebieden**	**emissiereductiezone 46% reductie**	***gebiedspecifieke reductie effect (minimaal)***	**gebiedspecifieke reductie effect (maximaal)**
Binnenveld	2.09%	[illegible]	2,61%	3,60%
Botshol	0,46%	[illegible]	2,54%	4,23%
Kolland & Overlangbroek	1,85%	[illegible]	1,85%	3,08%
Lingegebied & Diefdijk-Zuid	1.13%	[illegible]	1,84%	3,06%
Nieuwkoopse Plassen & De Haeck	1,51%	[illegible]	2,42%	4,04%
Oosterlijke Vechtplassen	2,45%	[illegible]	3,37%	5,62%
Rijntakken	-	-	-	-
Uiterwaarden Lek	0,67%	[illegible]	0,68%	1,13%
Zouweboezem	2,17%	[illegible]	2,84%	4,73%

Tabel X. Maximaal effect overbelaste stikstofgevoelige habitats Natura 2000 binnen provincie Utrecht

Tabel Y. Maximale variant gebiedsspecifiek, regulier mestaanwending 28,9 kg per hectare.pdf

Bijlage IX Emissies broeikasgassen uit veenbodems

1. Inleiding

Deze bijlage geeft een toelichting op een aantal nieuwe kennisinzichten rondom broeikasgasemissies uit veenbodems en op het juridische kader wat ten grondslag ligt aan het toevoegen van een nieuwe ruimtelijke functie genaamd 'veenweide-landbouw'.

2. Nieuwe kennisinzichten over Veenweide vanuit het NOBV

Vanuit het Nationale Programma Veenweiden is het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweiden NOBV opgericht. Het NOBV is een kennisconsortium van Nederlandse Universiteiten en kennisinstituten die werken aan de uitstoot van broeikasgassen in veenweidegebieden. Het NOBV heeft in heel Nederland meetlocaties opgezet in veenweidegebieden en heeft gemeten aan de effectiviteit van maatregelen. Deze onderzoeken hebben nieuwe inzichten opgeleverd, die hieronder kort zijn samengevat en geduid voor de Utrechtse situatie. Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen we naar www.nobveenweiden.nl:

a. Er is een beperkt verband tussen bodemdaling en CO_2: veenafbraak leidt tot CO_2-emmissie en bodemdaling, maar maaiveldbeweging en bodemdaling worden door meerdere factoren bepaald, zoals de dikte van het veenpakket. De mate van bodemdaling is daarom geen goede indicator van de CO2-emissie.
b. Kleidek-op-veengebieden laten in het algemeen een vergelijkbare uitstoot zien als puur veen
c. Effectiviteit van maatregelen:
    1. Waterinfiltratiesystemen (WIS) zijn bewezen effectief om grondwaterstanden te verhogen en uitstoot te verminderen in een groot deel van het veenweidengebied. Dit geldt voor zowel actieve WIS als passieve WIS en enkel bij een voldoende hoog slootpeil. De mate van effectiviteit kan variëren van gebied tot gebied, maar is goed te bepalen met de door het NOBV ontwikkelde instrumenten.
    2. De combinatie van WIS met het verkleinen van drooglegginge geeft een optimale reductie
    3. Ook enkel het verkleinen van de drooglegging (verhogen slootpeil) kan leiden tot een significante CO_2-reductie
    4. Het verhogen van de grondwaterstanden hoger dan ca. -20cm onder maaiveld is in het algemeen beperkt effectief omdat dan de sterkere broeikasgassen lachgas en methaan vrijkomen. Ook lachgas emissies kunnen toenemen bij hoge grondwaterstanden. Waar het optimum ligt wat betreft totale broeikasgasemissies varieert van gebied tot gebied.

Ad a) Slechts beperkte relatie tussen bodemdaling en CO2-uitstoot

De metingen laten zien dat bodemdaling en CO_2-uitstoot slechts een beperkte relatie hebben. We dachten ten tijde van het schrijven van de Regionale Veenweidestrategie dat waar de bodemdaling het grootst was, ook de CO_2-uitstoot het grootst zou zijn. Dat blijkt niet het geval te zijn. Bodemdaling hangt af van de dikte van veenpakketten (hoe dikker het veenpakket, hoe groter de bodemdaling). Echter, de CO_2-uitstoot vindt plaats in de bovenste laag van de bodem die wordt ontwaterd ten behoeve van de landbouw. Deze ontwatering is samen met de veensoort bepalend voor de uitstoot. Dit maakt dat gebieden met een grote drooglegging maar met dunne veenpakketten soms meer CO_2 uitstoten dan gebieden met dikke veenpakketten waar de peilen hoger zijn en dus minder wordt ontwaterd. Voor Utrecht betekent dit dat bijvoorbeeld Eemland - een gebied met een kleidek-op-veen bodemsoort - een soortgelijke of zelfs grotere CO_2-uitstoot blijkt te hebben als de klassieke veenweidegebieden met dikke veenpakketten in Utrecht-West. Dit betekent ook dat gebieden waar geen of nauwelijks bodemdaling is de uitstoot soms juist hoog kan zijn, omdat hier wel een grote ontwatering is toegepast. Dit is een kentering in ons denken.

Vanuit de redeneerlijn van de stapeling van opgaven zien we daarmee ook dat gebieden die een grote bodemdaling kennen niet altijd de grootste uitstoot hebben en andersom. In de prioritering stelt dit ons voor nieuwe vragen, omdat met de bodemdaling ook een andere urgentie ontstaat vanuit de houdbaarheid van het hydrologisch systeem dat onder druk komt te staan door bodemdaling. Als we enkel naar uitstoot zouden kijken, zijn deze gebieden ineens niet meer het meest prioritair omdat juist in deze gebieden vaak al hoge peilen worden gehanteerd en dus minder reductie te halen is. Omdat we als overheden bodemdaling ook als doelstelling hebben, vraagt dit een zorgvuldige afweging in de priortering tussen gebieden.

Ad b) Kleidek op veengebieden hebben vergelijkbare uitstoot als puur veen

Het NOBV heeft op verzoek van de Utrechtse waterschappen en de provincie Utrecht onderstaande toelichting gegeven op de uitstoot van kleidek op veengebieden in de provincie Utrecht. Nu de provincie deze gronden ook mee wil nemen in de opgave, ontstonden er vragen over de betrouwbaarheid van

SOMERS in deze gebieden, over de uitstoot en over de invloed van het organische stofgehalte in de bodem op deze uitstoot. SOMERS is een door het NOBV ontwikkeld instrument om de emissies uit de Nederlandse veenweiden te bepalen op basis van mechanistisch begrip en de metingen die door het NOBV zijn uitgevoerd.

Het NOBV legt uit dat in vrijwel alle gebieden van Utrecht een vorm van klei in de bodem zit en dat de betrouwbaarheid van de meetgegevens net zo groot is als in andere veenweidegebieden. Het organische stofgehalte en veentype zijn meegenomen in de modellen. Nader onderzoek naar organische stoffen maakt geen verschil voor de inzetbaarheid van de meetgegevens. Dit betekent dat er geen belemmering is om beleid te maken op basis van de huidige onderzoekgegevens. De belangrijkste conclusies zijn de volgende:

- **Uitstoot uit kleidek op veengebieden is substantieel**

  In de vele meetsites op kleidek op veengebieden is substantiële uitstoot gemeten. Op basis van de bodemkaart, perceelbreedte en andere specifieke parameters is dit gemodelleerd naar uitstoot per hectare in alle klei op veengebieden. Niet alleen in Nederland, maar ook in onze buurlanden. In sommige bodems is het organisch stofgehalte in de kleilagen zo laag (<5-10%) dat de uitstoot dan wel lager is. Dit wordt dan ook meegenomen in de modellen.

- **Betrouwbaarheid van SOMERS in kleidek op veengebieden**

  De uitstootgegevens voor kleidek op veengebieden vanuit SOMERS zijn net zo gedetailleerd en betrouwbaar als die in andere gebieden. Het NOBV maakt gebruik van de bodemkaart van Nederland en die is net zo goed voor gebieden met kleilagen op veen als gebieden zonder kleilagen. Er zijn verschillende bodemklassen waar kleilagen op veen liggen en die kleilagen verschillen in dikte en organisch stofgehalte per bodemtype. Nederland heeft een van de meest nauwkeurige bodemkaarten van de wereld en regulier wordt deze kaart aangepast. De bodemkaart wordt in de komende decennia niet bijgesteld en hier is ook geen aanleiding toe. Het systeem van SOMERS is gebaseerd op meten en daarna modelleren. Dat is ook zo in de kleidek op veengebieden. Dat maakt dat je nu veel exacter per bodemsoort weet wat de uitstoot is dan tevoren. De uitstoot metingen van de verschillende meetmethodes (de kamers, de masten en de vliegtuigmetingen) komen allemaal overeen en zijn daarmee betrouwbaar gebleken. De metingen van de kamers en masten zijn nu ook internationaal gepubliceerd en gereviewd.

- **Meetsites met kleidek op veen van NOBV**

  De kleidek op veengebieden zijn net zo meegenomen in de meetsites als gebieden met puur veen. Er zijn zelfs meer meetsites met een vorm van klei in de bodem dan zonder. Het NOBV meet daarmee op allerlei verschillende kleidiktes. Vaak bevat deze klei aardig wat organische stof (10-30%), vaak afkomstig van oude geoxideerde veenlagen. Daardoor is de blootstelling aan zuurstof groot. Het is bekend uit metingen in Nederland en het buitenland dat de uitstoot in veengebieden met een kleilaag even hoog kan zijn als in pure veengebieden. SOMERS maakt gebruik van generieke kennis (mechanistisch begrip) die NOBV uit metingen in het veld en het lab haalt. Dat zet het NOBV in voor procesmodellen. Op deze manier kunnen uitspraken gedaan worden voor plekken waar geen metingen plaatsvinden. Het is namelijk niet mogelijk om overal broeikasgasuitstoot te meten. In deze berekeningen wordt onderscheid gemaakt op basis van bodemtype, grondwaterstand en -stromingen, beheer etc.

- **Organische stof in bodems maakt uit voor de uitstoot**

  Het is technisch mogelijk met bodemmonsters organisch stof te meten, maar vanuit betrouwbaarheid of beleidskeuzes is hier geen aanleiding toe. Je zou wel tot een nog exacter beeld kunnen komen. Dat onderzoek zou je dan overal in kleigronden met veen kunnen doen. Dit onderzoek is heel kostbaar en heeft voor de inzetbaarheid van SOMERS geen meerwaarde.

Ad c) Effectiviteit van maatregelen

De inzet van WIS en het opzetten van de slootpeilen is vanuit het NOBV een bewezen effectief instrument om de CO_2-uitstoot tegen te gaan. We hebben nu inzichtelijk per type maatregel en per perceel wat het reductiepotentieel is. De rekenmethodiek SOMERS laat ons op kaart zien wat het reductiepotentieel is van elk perceel bij een bepaalde maatregel. Dit maakt het mogelijk om op kaart vast te stellen waar de

inzet van welke maatregel gewenst is. In het innovatieprogramma VIP-NL worden nieuwe methoden - zoals klei-in-veen - onderzocht op effectiviteit. Deze zijn echter vooralsnog niet bewezen effectief.

Waterinfiltratiesystemen zijn vooral effectief als de peilen hoog zijn. Dat wil zeggen: minder dan 40 centimeter onder het maaiveld. In de praktijk blijkt ook dat boeren met een hoog peil eerder geneigd zijn om een waterinfiltratiesysteem aan te leggen. Op natte percelen kan een waterinfiltratiesysteem ook helpen om de grondwaterstand in de winter een beetje te verlagen. Wanneer een waterinfiltratiesysteem wordt aangelegd bij een te laag slootpeil werkt het systeem juist ontwaterend en loopt het water uit het perceel in plaats van erin. Het is dus essentieel dat bij de aanleg van een waterinfiltratiesysteem ook een daarbij passend, voldoende hoog peil wordt gehanteerd. Enkel de inzet van slootpeilverhogingen werkt ook om de uitstoot te verminderen.

De werkelijk gemeten uitstoot van veenweidegebieden blijkt lager dan we vanuit het modelleren dachten. De Regionale Veenweidestrategie is ook gebaseerd op basis van het 'oude' modelleren. Destijds was de SOMERS rekenmethodiek nog niet bekend. Op basis van deze nieuwe inzichten wordt nu bekeken of het doel uit het klimaatakkoord moet worden aangepast van 1,0 Mton naar 0,7 Mton CO2-eq. Hierover wordt onderhandeld tussen het ministerie van LVVN en het ministerie van KGG. Wanneer deze nationale doelstelling wordt bijgesteld, zou dit betekenen dat ook de Utrechtse doelstelling naar beneden kan worden bijgesteld (vermoedelijk naar 0,07 in plaats van 0,09 Mton).

3. Nieuwe kennisinzichten vanuit Impactstudie Peilverhoging Groene Hart

In het UPLG is één van de belangrijkste middelen om te komen tot CO_2-reductie naast de waterinfiltratiesystemen ook de peilopzet. Peilopzet heeft impact op het agrarisch bedrijf en op andere opgaven in veenweidegebieden. Recent is in het Groene Hart een verkennende studie Impactstudie verhogen grondwaterstand uitgevoerd om vast te stellen hoe we de doelen uit het Klimaatakkoord voor Veenweide kunnen bereiken. Dit is een technische oefening geweest om te kijken met welke maatregelen we doelen kunnen halen. In dit onderzoek is ook gekeken naar wat peilverhoging betekent voor verschillende andere thema's zoals wateroverlast, de Kaderrichtlijn Water, weidevogels en verdienvermogen. De belangrijkste conclusies van de studies waren:

- Om CO_2-doelen te halen moeten de peilen naar een (gemiddeld) niveau van 30 centimeter onder het maaiveld en is "overal" een waterinfiltratiesysteem nodig;
- Vernatting van de veenweiden heeft potentieel (een tijdelijk) negatief effect op de waterkwaliteit;
- Vernatting van de veenweiden zorgt voor meer wateroverlast bij piekbuien;
- Hoe waterinfiltratiesystemen optimaal kunnen samengaan met weidevogels moet verder worden uitgezocht;
- Vernatting van de veenweiden heeft een negatief effect op het verdienvermogen van de boer. Kanttekening hierbij is dat het model van de WUR dat de gewasgroei berekent achterloopt bij de kennis die opgedaan is over grasgroei in het veenweidegebied onder natte(re) omstandigheden. De effecten op de grasgroei lijken namelijk minder groot dan eerder werd aangenomen, zo blijkt uit praktijkproeven bij de hoogwaterboerderij in Zegveld.

4. Onderzoek inzet ruimtelijk instrumentarium voor veenweidelandbouw: toelichting vanuit juridisch kader

4.1 Achtergrond

In het UPLG leggen we het principe vast dat we ook het ruimtelijk instrumentarium mogelijk willen inzetten om de bodemdaling tegen te gaan. Dit vraagt een technische uitwerking die nader onderzoek vraagt van de Taskforce Veenweide. We hanteren hierbij het juridisch instrumentarium en ruimtelijk instrumentarium dat de provincie en het waterschap tot haar beschikking heeft, ieder vanuit de eigen rol. De notie dat we als provincie kunnen sturen op de aanpak van bodemdaling vanuit het ruimtelijk instrumentarium ontstond vanuit een studie gedaan door de STOWA. Dit was een studie gericht op de juridische mogelijkheden van waterschappen in het tegengaan van bodemdaling. Uit deze studie bleek dat juist provincies een rol hebben via het aanwijzen van functies in het ruimtelijk beleid, wat in samenhang met de rol van het waterschap als functionele overheid kan leiden tot het verhogen van grondwaterstanden. Dit gaat om deze studie: Juridische mogelijkheden voor waterschappen voor de aanpak van bodemdaling in veenweide (STOWA, oktober 2024).

Binnen deze taakstelling heeft het waterschap wel beleidsvrijheid. Voor het nemen van een peilbesluit (art. 2.41 Omgevingswet) is het waterschap het bevoegd gezag en dient daarvoor een gemotiveerde belangenafweging te maken. Op dit moment is het voor waterschappen lastig te kiezen voor een gelijkwaardige belangenafweging omdat de landbouwfunctie primair dient te worden gefaciliteerd.

Het waterschap kan een peilwijziging doorvoeren, mits een vorm van landgebruik resteert die past binnen het ruimtelijke spoor dat de provincie en de gemeente hebben bepaald. Het is aan de provincie als ruimtelijke-ordeningspartij en als algemene democratie om de regie te nemen en te sturen op de afgesproken doelen op het gebied van CO_2-reductie en het tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden (zie hiervoor onder meer artikel 2.3 Omgevingswet). Een functiewijziging maakt het voor waterschappen wel mogelijk om een gelijkwaardige weging van belangen te maken.

De Taskforce Veenweide krijgt de opdracht om uitwerking te geven aan de mogelijke inzet van het ruimtelijk instrumentarium voor het behalen van reductie uit broeikasgassen uit veenweide. Onderstaand overzicht geeft het juridisch kader weer vanuit de verschillende eigen rollen van overheden en hoe deze rollen kunnen worden ingezet bij het behalen van reductie uit veenweide. Onderstaande informatie dient als naslagwerk en ter toelichting.

4.2 Verdiepend overzicht juridisch instrumentarium tegengaan bodemdaling

Ter verdieping over de mogelijke inzet van juridisch instrumentarium het volgende:

Rol van het waterschap

Het waterschap is een functionele democratie. Dit houdt in dat het waterschap alleen kan handelen binnen zijn taakstelling: de doelen voor het waterbeheer (waaronder wateroverlast en ook waterschaarste zoveel mogelijk voorkomen/beperken en rekening houden met de diverse maatschappelijke functies, waaronder landbouw) met de beschikbare instrumenten. Binnen deze taakstelling heeft het waterschap wel beleidsvrijheid. Voor het nemen van een peilbesluit (art. 2.41 Omgevingswet) is het waterschap het bevoegd gezag en dient daarvoor een gemotiveerde belangenafweging te maken.

Het waterschap kan een peilwijziging doorvoeren mits er een vorm van landgebruik die past binnen het ruimtelijke spoor, dat de provincie en gemeente bepaalt, mogelijk blijft. Bijvoorbeeld: een peilwijziging mag ertoe leiden dat bestaande vormen van landbouw op gronden met een agrarische functie worden beperkt, mits er nog andere vormen van landbouw mogelijk blijven. Maar als er op gronden met een agrarische functie geen landbouw meer mogelijk is, kan de peilwijziging alleen worden doorgevoerd als ook de functie (in het ruimtelijke spoor) wordt aangepast. De provincie en gemeente moeten die functiewijziging juridisch verankeren.

Rol van de provincie

Het is aan de provincie als ruimtelijke-ordeningspartij om de regie te nemen en te sturen op de afgesproken doelen op het gebied van CO2-reductie en tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden (zie hiervoor onder meer artikel 2.3 Omgevingswet). Hieronder valt bovengenoemde juridische verankering van de functiewijziging.

Daarnaast heeft de provincie andere instrumenten waarmee gestuurd kan worden op CO2-reductie en tegengaan van bodemdaling in veenweidegebieden:

Mogelijke inzet van de omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat de omgevingswaarden c.q. **wateroverlastnormen** die de gemiddelde overstromingskans per jaar aangeven van de aangewezen gebieden (art. 2.13 lid 1 sub 1 Ow). Vernatting van veenweiden leidt tot grotere kans op wateroverlast. De bergingscapaciteit in het regionale oppervlaktewater neemt immers af bij een hoger peil. Bij de aanpak van bodemdaling in veenweiden moet het waterschap rekening houden met de provinciale normen inzake wateroverlast. Dit kan leiden tot extra maatregelen (bijvoorbeeld verbreding van watergangen). Als het niet mogelijk is om bij een peilverhoging aan de provinciale normen te blijven voldoen, dan moet het waterschap in gesprek gaan met de provincie over aanpassing van de normen.

Een provincie kan in de omgevingsverordening een **instructieregel** richting de waterschappen opnemen over het peilbesluit in veenweidegebieden of over de regels in de waterschapsverordening over de maximale diepte voor de aanleg van drainages. Voorbeeld instructieregel peilbesluit: Bij het vaststellen van een peilbesluit in een veenweidegebied wordt rekening gehouden met de beperking van bodemdaling en het herstel van veen. Een ander voorbeeld is een instructieregel ten aanzien van het omgevingsplan van de gemeenten dat er in overstromingsrisico-gevoelige gebieden of in bodemdalingsgebieden niet (zonder meer) gebouwd mag worden.

Een instructieregel moet duidelijk onderscheiden worden van een **instructie (**artikel 2.33 Omgevingswet): een instructie kan pas worden gegeven wanneer het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium niet kan worden toegepast en is gericht op een specifieke kwestie.

Regionaal waterprogramma (Utrechtse benaming: Bodem- en Waterprogramma)

Ook het Regionaal Waterprogramma biedt mogelijkheden voor het verankeren van afspraken voor de aanpak tegengaan bodemdaling. In het regionale waterprogramma legt de provincie (onder meer) uit hoe zij de taak tot coördinatie van de gebiedsgerichte uitoefening van watergerelateerde taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen invult en uitoefent. Voor oppervlaktewaterlichamen deelt de provincie functies toe in het regionaal waterprogramma. Het regionale waterprogramma moet in ieder geval de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking toekennen aan regionale wateren die worden gebruikt voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water (artikel 4.4 Bkl).

De toevoeging ‘in ieder geval’ maakt duidelijk dat er ook **andere maatschappelijke functies** kunnen worden vastgelegd zoals zwemwater, viswater, scheepvaart of recreatie. De vastgelegde maatschappelijke functies spelen een rol bij de beslissing van het bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de wateractiviteit (artikel 8.84 Bkl) en bij het vaststellen van peilbesluiten (in de afweging van alle betrokken belangen, die resulteert het peilbesluit tot de geldende waterpeilen). Onder een maatschappelijke functie zou dus ook natuur of veenweidegebied kunnen vallen. Dit instrument biedt dus ook mogelijkheden voor verankering van afspraken voor een maatschappelijke functie veenweidelandbouw. Dit willen we verder onderzoeken.

Het spoor van ruimtelijke ordening is het meest effectieve spoor om te komen tot een geborgde aanpak. In samenhang met de andere instrumenten wordt het een geheel en wordt recht gedaan aan de instrumenten en de bedoeling van de Omgevingswet om maatschappelijke doelen te behalen. De Taskforce Veenweide krijgt de opdracht de inzet van het ruimtelijk instrumentarium gezamenlijk verder uit te werken.

Gebruikte publicaties bij deze bijlage:

- Rechtsorde 1 december 2024 Het waterschap voor het Natura 2000-karretje van de provincie?
- De onteigeningsbevoegdheid van het waterschapsbestuur onder de Omgevingswet 8 oktober 2021 De juridische (on)mogelijkheden voor het verminderen van broeikasgasemissies uit veen, H2O-online 24 augustus 2022
- Stowa, Juridische mogelijkheden van waterschappen voor de aanpak van bodemdaling in veenweiden, 2024

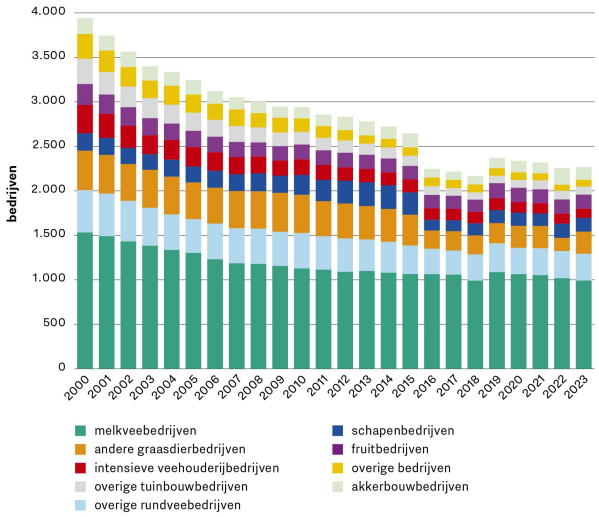
Bijlage X Landbouw

1. Beschrijving van de landbouw in de provincie Utrecht

Utrecht is een provincie met veel blijvend grasland en een klein areaal fruitteelt en akkerbouw in vergelijking met andere provincies. In onze provincie vinden binnen de landbouw uiteraard dezelfde ontwikkelingen plaats als op landelijk niveau. Zo worden bedrijven groter en neemt het aantal bedrijven af. In de veehouderij zien we met name een vermindering in het aantal pluimvee en varkens als gevolg van opkoopregelingen. Om een goed beeld te krijgen van de huidige landbouw binnen onze provincie volgt hier een overzicht van de volgende aspecten:

- De aantallen bedrijven en het grondgebruik;
- De aantallen dieren en de veedichtheid;
- Economie en werkgelegenheid;
- De economische omgeving van boeren in de afgelopen 70 jaar.

1.1 Aantal bedrijven en grondgebruik

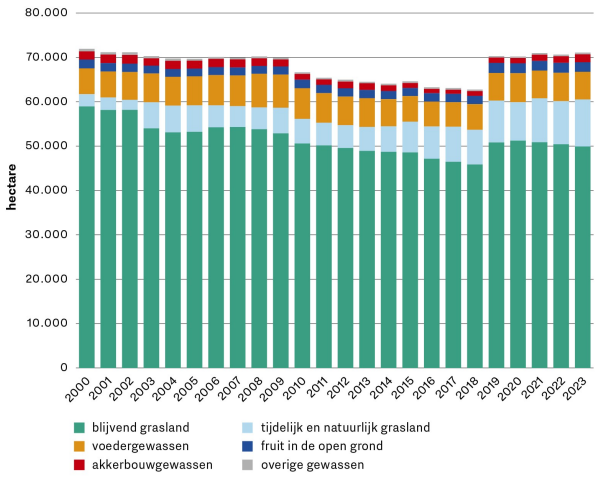


Bron: CBS Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research

Figuur M. Aantal land- en tuinbouwbedrijven in de provincie Utrecht (Bron: CBS Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research)

Het grootste deel van het areaal cultuurgrond in Utrecht bestaat uit blijvend grasland (figuur 10). In 2023 ligt in de provincie Utrecht bijna 50.000 hectare blijvend grasland. Daarnaast heeft de provincie ruim 10.000 hectare tijdelijk grasland (grasland dat elke 4 tot 5 jaar wordt omgeploegd) en natuurlijk grasland. Voedergewassen - voornamelijk snijmais - vormen qua omvang de derde gewasgroep. Fruitteelt vindt plaats op ongeveer 2.000 hectare. Ditzelfde areaal is in gebruik voor akkerbouw. In Utrecht is deze sector dus zeer gering van omvang.

De kleine toename van 205 bedrijven in 2019 ten opzichte van 2018 wordt verklaard omdat toen de gemeente Vijfheerenlanden is ontstaan, met daarin enkele voormalig Zuid-Hollandse gemeenten.



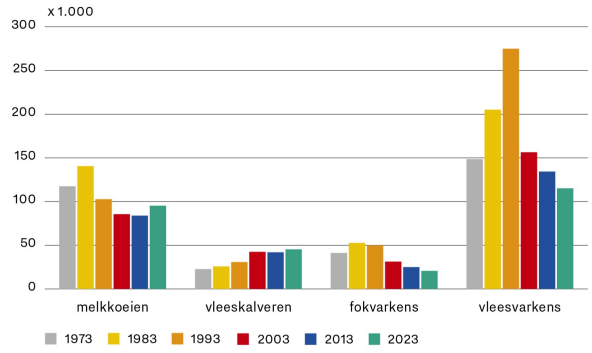
Bron: CBS Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research

Figuur N. Areaal cultuurgrond naar gewasgroep in de provincie Utrecht (Bron: CBS Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research)

1.2 Aantal dieren en veedichtheid

In figuur O is voor vier diersoorten het verloop van het aantal dieren tussen 1973 en 2023 weergegeven. Daarbij valt vooral de grote daling na 1993 op van het aantal gehouden vleesvarkens. De toename van het aantal melkkoeien tussen 2013 en 2023 is te verklaren door de uitbreiding van de provincie met de gemeente Vijfheerenlanden in 2019.

Het aantal leghennen en vleeskuikens in de provincie is tussen 1973 en 1993 met respectievelijk 90% en 15% toegenomen. Sinds 2010 is het aantal leghennen redelijk stabiel. Het aantal vleeskuikens is nog wel flink toegenomen. Dit blijft echter een kleine sector. In 2023 werden circa 1,5 miljoen leghennen en ruim 400.000 vleeskuikens gehouden.



Bron: CBS-Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research

Figuur O . Aantal dieren per diercategorie in de veehouderij, exclusief pluimveehouderij (Bron: CBS Landbouwtelling, bewerking Wageningen Economic Research)

Zoals vrijwel in heel Nederland neemt ook in Utrecht de schaalvergroting toe. Het aantal bedrijven met minder dan 50 melkkoeien neemt af van ruim 26.000 in het jaar 2000 naar iets meer dan 6.000 in het jaar 2023. In 2023 waren de meeste koeien te vinden op bedrijven met tussen de 50 en 100 melkkoeien. Het aantal bedrijven met 250 melkkoeien of meer stijgt ook.

De gemiddelde intensiteit op de melkveebedrijven in Utrecht is 2,19 grootvee eenheid (GVE)/ha. Dat is net iets boven het Nederlandse gemiddelde van 2,13 GVE per hectare. In het oosten van Utrecht is de melkveehouderij intensiever dan in het westen.

De landbouwstructuur in het westen en oosten van de provincie verschillen overigens duidelijk van elkaar. Het overgrote deel van de landbouwbedrijven in het westelijk deel van Utrecht (met name het veenweidegebied) bestaat uit melkveebedrijven. De hokdierbedrijven zijn met name geconcentreerd in het oosten van de provincie.

1.3 Economie en werkgelegenheid

In de provincie Utrecht is de economische betekenis van de landbouwsector relatief klein ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde. Relatief gezien heeft de Utrechtse (primaire) landbouwsector van alle provincies zelfs de kleinste (financiële) toegevoegde waarde aan het Bruto Regionaal Product (BRP). Dit is niet verrassend, gezien de mate van verstedelijking in Utrecht en een economie die grotendeels is opgebouwd uit dienstensectoren. Op het niveau van de regio's binnen de provincie Utrecht heeft Utrecht-West - het Veenweidegebied van het Utrechts Groene Hart - relatief de grootste primaire landbouwsector.

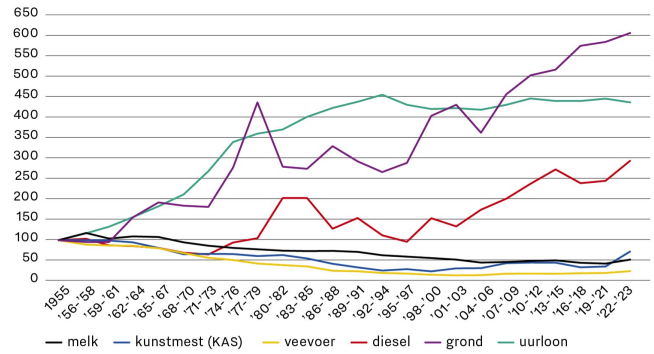
In de provincie Utrecht werkten in 2022 ongeveer 8.180 mensen in de primaire landbouw. Dit is iets meer dan 1,0% van de totale Utrechtse werkgelegenheid (bron: Provinciaal Arbeidsplaatsen Register). De werkgelegenheid in de landbouw ligt hiermee lager dan het gemiddelde in Nederland, dat is namelijk ongeveer 2,1% (CBS, 2021). Van de Utrechtse landbouwbanen zit 60% in de veeteelt, waarvan weer ruim twee derde in de melkveehouderij.

Hier volgen nog enkele belangrijke kentallen van de Utrechtse landbouw:

- *Oppervlakte landbouwgrond:* De primaire agrarische bedrijven hebben ruim 70.000 hectare grond in gebruik. De totale oppervlakte van de provincie is 150.000 hectare.
- *Beweiding:* Bijna 93% van de melkveebedrijven in Utrecht past beweiding toe. Dit is aanzienlijk meer dan het landelijk gemiddelde van ruim 82%.
- Bedrijfsopvolging: Bijna 40% van de bedrijven heeft een bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar zonder opvolger. Dit is vergelijkbaar met de rest van Nederland. Deze potentiële stoppers hebben 29% van het landbouwareaal in gebruik (ruim 20.000 hectare).
- *Biologische landbouw:* In 2020 had Utrecht 124 landbouwbedrijven met een biologische bedrijfsvoering. Tussen 2016 en 2020 is het aandeel biologische bedrijven gegroeid van 3,4% naar 5,3%. Dit is beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde van 3%. Vooral de hokdierbedrijven springen eruit: één op de vijf hokdierbedrijven is een biologisch bedrijf. Het gaat hierbij met name om leghennenbedrijven.
- *Verbreding:* Verbredingsactiviteiten spelen een belangrijke rol op de landbouwbedrijven in Utrecht. In 2023 hadden 1.494 bedrijven één of meer verbredingsactiviteiten, oftewel 66% van het totaal. Landelijk is dit percentage met 43% aanzienlijk lager. In Utrecht was in de periode 2016-2023 sprake van een sterke stijging van het aantal bedrijven met verbreding (meer dan 600 bedrijven). Bijna 16% van alle bedrijven (373 bedrijven) zet (een deel van hun) producten af via een korte keten (2022). Dit betekent een groei van 45% tussen 2017 en 2023. Het aantal bedrijven met afzet in de korte keten is het hoogst bij de melkveebedrijven, gevolgd door de fruitbedrijven. Ook nam het aantal bedrijven met agrarisch natuurbeheer en stalling van goederen en dieren toe. Natuurbeheer is de meest voorkomende activiteit: 38% van de boeren doet aan natuurbeheer. Bij 9% van de Utrechtse boeren zorgen verbredingsactiviteiten voor meer dan de helft van de totale omzet.

1.4 De economische omgeving van boeren is ingrijpend veranderd

De landbouw is belangrijk voor voedselproductie, voor werkgelegenheid, voor sociale cohesie op het platteland en voor het beheer van het landschap. Het is in de praktijk voor boeren niet gemakkelijk om behalve voor gezond voedsel ook te zorgen voor een gezonde leefomgeving. Voor het geproduceerde voedsel wordt de boer uiteraard betaald, voor veel van de andere 'producten' die van de boer worden gevraagd is dat niet, of slechts in beperkte mate, het geval. In onderstaande grafiek zijn de prijsontwikkelingen van landbouwproducten en productiemiddelen voor de melkveehouderij sinds 1955 weergegeven (let wel: het betreft indexcijfers van reële prijzen waarbij 1955 op 100 is gezet).



Figuur P. Prijsontwikkelingen van landbouwproducten en productiemiddelen voor de melkveehouderij. (*Bron: Foodlog).*

a. Arbeid werd in de periode 1955 tot 1994 in reële termen ruim 4x zo duur. Dat noopte boeren arbeid te vervangen door machines, (onder meer melkmachines), om over te schakelen naar grotere loopstallen en de productie per hectare en per koe te verhogen door meer kunstmest resp. veevoer (veelal mais en krachtvoer) aan te kopen en over te schakelen op productievere koeien.
b. Grond is sinds 1955 gecorrigeerd voor inflatie maar liefst 6 x zo duur geworden. Ook dat dwong de boeren om hun grond steeds intensiever te gebruiken. Dat konden ze doen door de productie per hectare te verhogen en/of door meer dieren per hectare te houden. Dat bood hun ook extra koopkracht op de grondmarkt, waardoor de prijzen nog verder stegen. Andere oorzaken waren grondaankopen voor woningbouw, infrastructuur, bedrijventerreinen en natuurgebieden. Bij langdurig stijgende grondprijzen hielden veel stoppende boeren hun grond lang vast, wat ook fiscaal aantrekkelijk was. Bovendien stapten dan beleggers in, die de grondprijzen nog verder opdreven. Ook stoppende boeren werden beleggers door hun grond nog lang vast te houden te verhuren.
c. Wat boeren bij de intensivering van pas kwam is dat kunstmest en veevoer juist goedkoper werden. De reële kunstmestprijs daalde in de periode van 1955 tot 2000 met 77%. In de jaren daarna volgde een lichte stijging tot 2019/21, gevolgd door een knik omhoog tot 72% van de prijs van 1955.
d. De reële prijs van veevoer daalde tussen 1955 en 2001/03 zelfs met 86%. Die daling was mogelijk door de import van goedkope veevoergrondstoffen van overzee, stimuleerde de intensivering van de melkveehouderij en legde de basis voor een stormachtige groei van de intensieve veehouderij.
e. En de productprijzen? Sinds 1965 daalde de reële opbrengstprijs van melk gestaag met 62%. Dat was het gevolg van innovatie en de kostprijsverlaging die mogelijk werd door prijsdaling van kunstmest en veevoer, arbeidsbesparing, ligboxenstallen, etc. Op de grotere Europese markt was de veehouder gedwongen om te innoveren, genoegen te nemen met een lager inkomen of te stoppen.
f. Diesel geeft een meer wisselend beeld, maar werd ruim 3x zo duur. Boeren reageerden op deze veranderde prijsverhoudingen door zich aan te passen, met schaalvergroting en intensivering als onvermijdelijk gevolg.

2. Kritische Prestatie Indicatoren van de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw

De UMDL is het belangrijkste instrument dat in Utrecht wordt ingezet om verduurzaming van de landbouw te ondersteunen. Deze monitor is beschikbaar voor de melkveehouderij en de fruitteelt. De UMDL 2025-2028 werkt op basis van vrijwilligheid via doelsturing op basis van zogenaamde 'Kritische Prestatie Indicatoren'.

Voor de UMDL gericht op de melkveehouderij is een integrale set van 15 KPI's ontwikkeld. Hierbij is samengewerkt met de provincies Drenthe en Noord-Brabant, samen met de provincie Utrecht voorlopers bij de invoering van de KPI-systematiek. Ook is afstemming gezocht met het landelijke KPI-K (KPI-kernset) traject, maar dat is nadrukkelijk nog in ontwikkeling.

De KPI's gaan onder andere over het integraal terugdringen van emissies naar bodem, water en lucht. De indicatoren zijn gericht op emissies per hectare en niet per liter melk. Ook de inspanningen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer zijn vertaald naar drie groene KPI's (kruidenrijk grasland, natuur en landschap en groenblauwe dooradering). KPI 15: sociaal-maatschappelijke activiteiten (en lokale betrokkenheid), is uniek voor Utrecht.

De streefwaarden zijn de doelen voor 2035. Een melkveehouder kiest zelf aan welke KPI's hij/zij werkt. Meer achtergrondinformatie over de UMDL en de KPI's is opgenomen in de brochure 'Utrechtse Melkveehouders Boeren Beter'.

3 Perspectief voor de landbouw

Er zijn veel zienswijzen binnengekomen op het UPLG, waarin zorgen naar voren komen over het perspectief van de landbouw in Utrecht. Dit is dan ook reden om in deze bijlage van het UPLG hier meer specifiek op in te gaan. De integrale opgaven van het UPLG zijn niet het enige dat het nodige vraagt van de Utrechtse agrarische bedrijven. De afgelopen jaren zijn er meer beperkingen van kracht geworden die invloed hebben op de boerenpraktijk en het verdienvermogen. Een bekend recent voorbeeld is de afschaffing van de mestderogatie. Daar komt nog bij dat de vergunningverlening voor vrijwel alle bedrijven in Nederland zeer moeizaam verloopt of zelfs helemaal stilligt. Dit zorgt ervoor dat gewenste of noodzakelijke bedrijfsontwikkeling niet kan plaatsvinden. Ook van belang is dat momenteel voor verschillende andere onderwerpen beleid in ontwikkeling is, zoals dierenwelzijn, gewasbeschermingsmiddelen, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de verder uit te werken klimaatopgave. Dit brengt onzekerheid met zich mee voor de toekomstige bedrijfsvoering, het bedrijfseconomisch resultaat en keuzes die ondernemers nu moeten maken.

Rol van de provincie

Het bestuur van de provincie Utrecht heeft oog voor de gevolgen van de maatschappelijke opgaven voor de agrarische ondernemers. Wij proberen de impact van beperkingen voor de landbouw in deze paragraaf zo helder mogelijk in beeld te brengen, maar willen wel enkele kanttekeningen plaatsen:

- Wij nemen bij de verdere uitwerking als uitgangspunt de opgaven uit het UPLG die voldoende concreet zijn uitgewerkt. Dit geldt met name voor het beleid voor ammoniakemissies. Verder besteden we aandacht aan het beperken van de bodemdaling via verhoging van het grondwaterpeil. De gevolgen hiervan voor individuele bedrijven zijn op basis van het UPLG nog niet concreet te schetsen, maar een inschatting in algemene zin kan wel gemaakt worden.
- De onderwerpen waarvoor beleid in ontwikkeling is, door het Rijk, provincie of andere overheden, worden hierin niet meegenomen.
- De Provincie heeft nauwelijks invloed op de prijsvorming van agrarische producten. Agrariërs produceren immers grotendeels voor de open markt. Het grootste deel van de afzet vindt plaats binnen de EU en daarmee staat de prijsvorming onder invloed van de wereldmarkt en handelsverdragen. Voor het grootste deel van de agrarische ondernemers blijven de inkomsten uit de 'reguliere' afzetmarkt de belangrijkste inkomstenbron.

Hoe wij binnen onze provinciale rol en mogelijkheden bij kunnen en willen dragen aan de bedrijfsontwikkeling beschrijven wij op hoofdlijnen hieronder.

3.1 Ontwikkelsporen ter verduurzaming

Voor de melkveehouderij ziet de provincie op hoofdlijnen drie ontwikkelsporen om emissiereductie voor stikstof te bereiken.

Voer- en managementmaatregelen. De bekendste effectieve voorbeelden in de melkveehouderij die onder dit spoor vallen zijn verlaging van het eiwitgehalte in het voer en in iets mindere mate het verhogen van het aantal uren weidegang. Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden. Veel agrarische ondernemers experimenteren met de kwaliteit van - en toevoegmiddelen aan voer, mest en bodem. Belangrijk is dat de maatregelen uiteindelijk borgbaar en juridisch houdbaar moeten zijn. Bij dit spoor staat het vakmanschap van de ondernemer centraal. Daarom sluit deze optie goed aan bij onze inzet op doelsturing (en specifiek de UMDL), het kennisaanbod en ook deels bij de investeringssubsidies.

a. **Technische innovatie**. Hiermee bedoelen we met name de inzet van technieken in de stal, mestopslag en / of aanwending. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen hoogtechnologische en laagtechnologische technieken. Vooral met het eerste kan vaak een grote emissiereductie behaald worden. Bekende voorbeelden zijn stikstofstrippers, al of niet in combinatie met mono-mestvergisting, en aanzuren van de mest. Wel vraagt dit vaak een forse investering. Voor melkveebedrijven is het bedrijfseconomisch gezien een groot voordeel dat met de inzet van deze technieken een grote emissiereductie bereikt kan worden in combinatie met dezelfde veebezetting. Een voorbeeld van een laag technologische techniek is het spoelen van roostervloeren. Ter ondersteuning van dit ontwikkelspoor is de beschikbaarheid van investeringssubsidies belangrijk. Vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is hiervoor in de regel geld beschikbaar en het Rijk heeft aangekondigd hiervoor de komende jaren ook (extra) geld te reserveren. Mede vanwege de noodzakelijke investeringen is het cruciaal dat deze technieken bewezen effectief zijn en bovendien borgbaar en vergunbaar. Op dit moment is zoals bekend de vergunningverlening vrijwel stilgevallen. Zoals eerder aangegeven in het UPLG gaat

Utrecht de komende jaren stappen zetten om de vergunningverlening weer op gang te brengen, maar hebben wij het Rijk daar hard bij nodig.

b. **Extensivering**. Bij extensivering gaat het om de hoeveelheid vee en / of melkproductie per hectare. Extensivering is afhankelijk van een gebied en eventueel andere opgaven. Met name bij een stapeling van opgaven, zoals de zones rondom Natura-2000 gebieden en (beperkte) delen van veenweidengebied, is een extensief bedrijf een serieus ontwikkelperspectief. Extensiveren is voor een agrarische ondernemer niet eenvoudig, vooral vanwege de in Nederland zeer hoge grondprijs. Ook zal de opbrengst in hoeveelheid product per hectare afnemen. Faciliterend beleid vanuit de overheid voor specifiek deze gebieden is juist daarom belangrijk. Er kan bewust gekozen worden voor een ander bedrijfsmodel met aanvullende verdienmogelijkheden dat goed past bij een extensiever bedrijfsmodel. Bijvoorbeeld door inzet op een groot aandeel ecosysteemdiensten (zoals ANLb) en hogere prijzen voor de (voedsel)producten, zoals biologische landbouw of verkoop in de korte keten. Verder is van belang dat extensivering kan bijdragen aan het verminderen van mestafzetkosten

Voor de niet-grondgebonden veehouderij is de toepassing van hoogtechnologische systemen vaak de enige mogelijkheid om de noodzakelijke emissiereductie te realiseren. Daarbij zijn er natuurlijk uitzonderingen indien andere normen gelden, zoals bij open stallen. Ook met voer- en managementmaatregelen kan nog een reductie gerealiseerd worden. In bijvoorbeeld het Fieldlab Foodvalley wordt hier ook praktijkonderzoek naar gedaan. Maar het grootste deel van de emissiereductie zal moeten komen door investeringen in stallen. Hierbij kan het gaan om verbeterde stalontwerpen en/of om na-geschakelde technieken zoals luchtwassers.

Verminderen uitstoot broeikasgassen uit veenbodems en remmen bodemdaling

In de Regionale Veenweiden Strategie Utrechtse Veenweiden (RVS) zijn het beleid en de beschikbare maatregelen om te komen tot vermindering van de bodemdaling beschreven. Het streven is om te komen tot vernatting van de bodem door een drooglegging van een zomerhalfjaargemiddeld van 40 centimeter, in combinatie met infiltratiesystemen. Hiermee lijken de doelen in een groot deel van het veenweidegebied (circa 90%) haalbaar én hiermee gaan we ervan uit dat de agrarische functie in deze gebieden behouden kan worden. Daarnaast geeft de RVS aan dat om de klimaatdoelen te halen in een klein deel van het veenweidegebied (circa 10%) een kleinere drooglegging nodig is en wel tot ongeveer 20 centimeter. Er wordt in Nederland veel geïnvesteerd in ‘anders boeren’ op veen. Denk daarbij onder andere aan nieuwe teelten, andere veerassen, greppelinfiltratie, draadloos weiden, overlagen, CO2 verwaarding, druppelinfiltratie, profielkeren etc. Utrecht is zeer nauw betrokken bij bovenstaande pilots. Op vip-nl.nl is alle actuele informatie over ‘boeren op veen’ beschikbaar.

3.2 Bedrijfseconomische gevolgen

In opdracht van de Provincie Utrecht heeft Wageningen Universiteit in 2025 de impact van de maatregelen uit het Ontwerp-UPLG op de bedrijfsvoering van de Utrechtse boerenbedrijven in beeld gebracht. Het rapport (hier te vinden) omvat een analyse op hoofdlijnen en het richt zich op de grondgebonden melkveehouderij. Dit is de grootste agrarische sector in Utrecht en bovendien hebben de UPLG doelen met name invloed op de grondgebonden landbouw. In deze studie zijn de volgende maatregelen doorgerekend:

- groenblauwe dooradering
- waterberging regionaal watersysteem
- beperkte mestaanwending (max 100 kg N / ha uit organische mest en geen kunstmest in de stikstofreductiezones)
- generieke normering ammoniakemissie <42 kg HN3 / ha (via eiwitarm voer en extra uren beweiden)
- peilververhoging in veenweidegebieden (tot max 40 cm onder maaiveld).

Provinciale Staten heeft bij de bespreking van het Ontwerp-UPLG gevraagd om een verdiepend onderzoek naar de voorgenomen maatregelen. Deze studie is in de eerste helft van 2026 uitgevoerd en wordt samen met het definitieve UPLG gepubliceerd. Het is een verdere uitwerking van de berekeningen uit 2025 van de generieke stikstofopgave (deel 4) en is voor het overige aanvullend ten opzichte van de eerdere studie. De resultaten zijn ter toetsing gebruikt bij de verdere besluitvorming over het UPLG en worden ook benut bij de verdere uitwerking van de benodigde instrumenten. In het onderzoek zijn de volgende punten meegenomen:

- Een kwalitatieve beschrijving van de gevolgen van klimaatverandering voor de sector (doorkijk naar 2050).
- Een beschrijving van de ontwikkeling van kosten, opbrengsten en bedrijfsontwikkeling. En de gevolgen voor het inkomen van de belangrijkste autonome ontwikkelingen (rijksbeleid, internationale afspraken/richtlijnen en marktontwikkeling).
- Een beschrijving van het aantal bedrijfsopvolgers en grondmobiliteit.

- De bedrijfseconomische gevolgen van een aantal UPLG-maatregelen voor een aantal (typische/gemiddelde) Utrechtse melkveebedrijven aan de hand van verschillende transitiepaden.
- Beschrijving van (noodzakelijke) 'instrumenten' (van Rijk en provincie) die genoemde paden ondersteunen.
- Marktinstrumenten; de meerprijs die behaald zou moeten worden in markt om de transitiepaden mogelijk te maken.

In de studie van 2026 zijn de bedrijfseconomische gevolgen voor de intensieve veehouderij ook inzichtelijk gemaakt. De sector fruitteelt is niet meegenomen in deze studie. Reden is dat de gevolgen van de generieke stikstofmaatregelen voor deze sector als beperkt worden ingeschat en dat over andere beperkingen nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het onderzoek richt zich dus vooral op de melkveehouderij. Dat hangt zoals gezegd samen met het feit dat de meeste doelen in het UPLG gevolgen hebben voor de grondgebonden landbouw. In het onderzoek is flankerend beleid niet meegerekend, zoals investeringssubsidies of aangepaste grondprijs. In de praktijk kan dit de kosten van maatregelen voor een bedrijf aanzienlijk drukken.

Hieronder geven wij een aantal belangrijke resultaten weer. Wij beperken ons hierbij tot de bedrijfseconomische gevolgen van de generieke stikstofmaatregelen voor de melkveehouderij. Een overzicht van de gevolgen van de mestbeperkingen in de stikstofzones, de ammoniakbeperking voor intensieve veehouderij, bedrijven op veenweide en andere doelen is terug te vinden in beide rapporten.

<u>Melkveehouderij, generiek stikstofopgave</u>

In de studie van 2025 zijn de kosten, om de generieke stikstofnorm van 40 kg/ha per jaar voor de melkveehouderij te behalen, berekend op gemiddeld 127 euro per koe. Er is hierbij uitgegaan van eiwitverlaging van het voer en meer weidegang. Hierbij wordt gesteld dat voor beide maatregelen geldt dat deze opbrengsten kunnen genereren in plaats van geld kosten, afhankelijk van de uitgangssituatie. Er is geen berekening gemaakt of hiermee het beoogde doel daadwerkelijk wordt behaald. Bij de berekening van de inkomensverliezen is geen rekening gehouden met de 'dempende werking' van flankerend beleid.

In het onderzoek van de WUR (2026) zijn voor een aantal referentiebedrijvenmelkveehouderij de hieronder genoemde ontwikkelsporen doorgerekend:
- **Managementmaatregelen;** concreet verlaging van het ruw eiwitgehalte van het voer en weidegang.

Dit is voor alle bedrijfstypen de eerste stap. Daarnaast zijn de volgende opties doorgerekend:
- **Laagtechnologisch**; roosters spoelen met water, met en zonder extra opslag;
- **Hoogtechnologisch**; koe-toilet en de Lely Sphere;
- **Extensivering**: pacht van extra grond of krimp veestapel.

Beknopt samengevat onderstaand de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.

De jaarkosten voor voer- en managementmaatregelen komen voor de vier bedrijfstypen uit op gemiddeld €2.000,-. Hier tegenover staat een besparing van gemiddeld €7.000,- op de mestafzetkosten. Het effect op de emissiereductie komt op 4,9 tot 9,3 kg per hectare.

Hier bovenop is gekozen voor een van de aanvullende technische maatregelen en / of extensivering om het doel te halen.

a. De kosten voor het spoelen van rooster komt uit op ongeveer €6.750,- tot €9.200,-. Afhankelijk van de uitgangssituatie en de vraag of er extra mestopslag nodig is. Het effect op de emissiereductie komt op 2,9 tot 5 kg per hectare.
b. De kosten voor het koetoilet komt op €12.200,- per jaar. Het effect op de emissiereductie komt op 13,4 kg per hectare. De kosten voor de Lely Sphere komt op €29.650,- tot €34.100,-. Het effect op de emissiereductie komt op 19,3 tot 32,4 kg per hectare.
c. De kosten voor extensivering variëren sterk, omdat er veel aspecten van belang zijn: (mogelijke) kosten voor aankoop van voer, bewerken van het land, besparing op de mestafzetkosten en (bij krimp van de veestapel) minder melkopbrengst. Zo drukt de besparing op de mestafzetkosten voor een belangrijk deel de extra kosten voor pacht. De kosten voor extensivering komen in de berekeningen uit op €3.000 tot €21.500 per bedrijf per jaar.

Er is een aantal aspecten zijn van belang voor de berekeningen. Belangrijk is dat indien door de voermaatregel minder mest afgezet moet worden, de besparingen van deze maatregel groter zijn dan de kosten. Door dit besparingseffect is dit dus een zeer kostenefficiënte maatregel om te komen tot vermindering van ammoniakemissies. Dit positieve effect is wel sterk afhankelijk van wat er met de mestafzetprijs in de toekomst gebeurt. Overigens is hierbij de mestafzetprijs en de melkprijs belangrijk.

Bij extensivering is steeds gekeken naar twee opties: het (bij)pachten van grond en krimp van de veestapel, beide zodanig dat daarmee de stikstofemissienorm van 42kg/ha juist wordt gehaald. Voor extensieve bedrijven kunnen de kosten daarvan beperkt zijn tot enkele duizenden euro's op jaarbasis. Voor intensieve bedrijven kunnen de jaarkosten van extensivering enkele tienduizenden euro's bedragen. Die optie is niet alleen economisch gezien kostbaar, maar zal ook praktisch vaak heel lastig te realiseren zijn, in verband met de beperkte beschikbaarheid van grond. Het berekende totale effect op de jaarkosten bedraagt voor extensieve bedrijven waarschijnlijk enkele duizenden euro's. Indien kan worden volstaan met aanpassing van het voer dan kan met name door besparing op mestafzetkosten zelfs kosten worden bespaard.

3.3 Welke ondersteuning biedt de provincie?

De landbouw staat er niet alleen voor. Zowel het Rijk als de provincie – en soms ook andere overheden – ondersteunen de sector intensief in de overgang naar een meer duurzaam bedrijfsmodel. In het UPLG wordt in het hoofdstuk Landbouw (3.6) en hoofdstuk Uitvoering (5.5 Instrumentarium) een uitgebreide beschrijving gegeven van de middelen waarmee wij een actieve ondersteuning kunnen bieden aan landbouwbedrijven. Belangrijkste daarvan zijn: vergunningverlening, doelsturing (bijvoorbeeld via de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw), het Utrechtse Ondernemersprogramma Landbouw, grond, pacht, vergoeding voor groene diensten en ruimte voor verbreding.

3.4 Type bedrijfsvoering in relatie tot de opgave

Zoals aangegeven in het UPLG en het Streefbeeld Landbouw en Voedsel in de provincie Utrecht 2050, zien wij op hoofdlijnen drie ontwikkelpaden voor de Utrechtse landbouw:
a. Natuurinclusieve landbouw (gebruik makend van eco-systeemdiensten)
b. Gemeenschapslandbouw (lokaal, korte keten)
c. Hoogproductieve landbouw (regulier, binnen kaders)

De provincie stelt in het UPLG bepaalde normen, zoals voor de uitstoot aan ammoniakemissie, maar wij stellen op voorhand geen eisen aan de bedrijfsvoering. Wij vinden dat 'de boer aan het roer' staat en zelf keuzes moet kunnen maken voor de toekomst van het bedrijf.

Als het gaat om de generieke doelen voor stikstof, dan gaan wij ervan uit dat voor een groot deel van de melkveebedrijven deze norm haalbaar is met voer- en managementmaatregelen, eventueel in combinatie met de inzet van technieken in de stal, mestopslag en aanwending. De studie van de WUR 2026 laat zien dat de bedrijfseconomische gevolgen van alleen aanpassing van het voer beperkt zijn en zelfs positief kunnen uitvallen. De bedrijfseconomische gevolgen van de (aanvullende) inzet van technieken hangt sterk af van de benodigde reductie, de technieken waarvoor gekozen wordt en de (investerings)subsidies die beschikbaar zijn of komen.

We zien ook dat de gevolgen van de mestbeperking voor bedrijven in en rondom N2000 meer ingrijpend zijn in de stikstofzones. In totaal hebben deze strengere normen betrekking op respectievelijk zo'n 200 (binnen N2000) en ruim 800 hectare (250 meter stikstofzones). Ook al gaat het hierbij om een beperkt areaal, de impact voor de melkveehouders die een of meer percelen in deze gebieden hebben liggen is groot. Duidelijk is dat voor de arealen in de exclusiezones en eventuele andere prioritaire gebieden in aanvulling hierop veel 'zwaardere' instrumenten vanuit de overheid geboden moet worden om de gewenste normen te halen en dus aanpassing van de bedrijfsvoering mogelijk te maken. Agrariërs die te maken krijgen met gebiedsgerichte (stikstof)maatregelen in en rondom Natura 2000 gebieden worden de komende periode tot 2029 actief benaderd door de provincie. Alle agrariërs kunnen daarnaast ook zelf de provincie benaderen via de Vraagbaak Landbouw.

Samengevat zien wij dat de maatregelen van het UPLG een verdieping en concretisering geven van de ontwikkelpaden voor het Utrechts bedrijf, die vooral betrekking hebben op spoor 1 Natuurinclusieve landbouw en spoor 3 Hoogproductieve landbouw.
- Impact op Hoogproductieve (reguliere) landbouw

Wij gaan ervan uit dat met een hoogproductieve landbouw de generieke opgaven kunnen worden behaald.

Meer dan driekwart van de melkveebedrijven en in beginsel alle niet-grondgebonden veehouderij vallen hieronder. Het is een strategische keuze of het verdienmodel voor de komende tien jaar zich richt op hoogproductieve landbouw of een meer natuurinclusief model. Voor reguliere bedrijven richt de ondersteuning vanuit provincie zich op:
- Vergunningen
- Doelsturing (zoals de Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw)
- Ondernemersprogramma landbouw, met Vraagbaak Landbouw, Plattelandscoaches, Kennisprogramma, Duurzame Bedrijfsplannen, Investeringssubsidies

- Grond- en kavelruil

Daarnaast biedt het Rijk ter ondersteuning onder andere de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij aan.

Verbreding en inzet op natuurinclusiviteit kan onderdeel zijn van de bedrijfsvoering maar vormt meestal een beperkte rol. Ook het grondinstrument en pachtbeleid is voor deze opgaven en agrarische bedrijven beschikbaar.

Voor de niet-grondgebonden veehouderij zijn met vergunningen en het ondernemersprogramma (in het bijzonder de investeringssubsidies) van belang.
- Impact op Natuurinclusieve landbouw

Deze ondernemers hebben een bedrijfsvoering die passend is voor de generieke normen en de gebiedsspecifieke normen, zoals de Natura-2000 overgangsgebieden en bepaalde nader te bepalen delen van het veenweidengebied. Een bedrijfsvoering met een hoger niveau van natuurinclusiviteit is hier meer passend en de instrumenten die de provincie beschikbaar heeft zetten we daar dan ook met prioriteit in.

Ondersteuning vanuit provincie ter verduurzaming richt zich op alle middelen waarmee wij ook reguliere bedrijven ondersteunen. Daarnaast ook:
- Grondstrategie; voor specifieke gebieden zijn subsidies en instrumenten nodig voor afwaardering en nadeelcompensatie
- Pachtbeleid
- Investeringssubsidies toegespitst op de prioritaire gebieden van het Ondernemersprogramma Landbouw
- Groenblauwe diensten, met name het agrarisch natuurbeheer toegespitst op de opgaven in de prioritaire gebieden.

Daarnaast zet het Rijk ter ondersteuning onder andere in op Regeling Samenwerking voor Integrale Gebiedsontwikkeling Extensivering N2000 en vernatting veenweiden en het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (Nationaal Groenfonds).

In sommige gevallen zal het niet mogelijk zijn het bedrijf op dezelfde plaats voort te zetten. Afhankelijk van de wensen van de ondernemers en de situatie kan dan in overleg gewerkt worden aan een plan voor omschakelen van de bedrijfsvoering, verplaatsing of eventueel stoppen. Deze mogelijkheden zullen in ieder geval verkend moeten worden als het bedrijf (of een groot deel van het areaal) ligt in een gebied waar functieverandering voorzien is. Maar ook in gevallen waar de ondernemer zelf aangeeft te willen omschakelen, verplaatsten dan wel stoppen gaan wij graag met de betreffende agrariër in gesprek om de wensen door te nemen.

Mogelijke ondersteuning vanuit provincie bestaat uit:
- Ondernemersprogramma landbouw, met de inzet van plattelandscoaches en het onderdeel Duurzame Bedrijfsplannen
- Ruimte in Omgevingsverordening voor verbreding en erftransitie
- Regeling voor zelfrealisatie van natuur (SKNL)
- Aankoop / schadeloosstelling tegen marktwaarde
- Verplaatsings- en Beëindigingsregelingen (van Rijk en provincie)

Bijlage XI Financiële onderbouwing

1 Inleiding

In het UPLG-hoofdrapport wordt in paragraaf 5.6 een overzicht gegeven van de te benutten middelen (middelen-mix) voor de UPLG-opgaven. Dit gaat om provinciale middelen, rijksmiddelen en middelen vanuit Europa. In deze bijlage wordt per UPLG-thema op hoofdlijnen een eerste inzicht gegeven in de financiële dekking voor de opgaven en maatregelen. Daarbij maken we onderscheid tussen de eerste paar jaren (korte termijn, 2026-2028) en de rest van de UPLG-planperiode (middellange termijn, 2029-2035). Voor de eerste paar jaar is er een behoorlijk concreet overzicht te geven. Naarmate we verder in de planperiode komen zijn de onzekerheden uiteraard groter, terwijl tegelijkertijd duidelijk is dat we te maken hebben met grote bedragen die nodig zijn om de UPLG-doelen te kunnen halen. Op dit moment zijn er voor de (middel)lange termijn nog onvoldoende middelen beschikbaar om alle doelen te realiseren. Het onderstaande overzicht biedt tevens een eerste onderbouwing richting het Rijk voor de benodigde extra rijksmiddelen.

2 Overzicht dekking korte en middellange termijn

Hieronder zijn per thema uit het UPLG de maatregels opgenomen en de daarbij beschikbare en/of benodigde financiering, voor zover op dit moment bekend, voor de korte termijn (2026-2028) en de middellange termijn (2029-2035).

Water & Bodem – KRW (3.3.1)

Maatregel: 19 maatregelen van de stroom-gebiedbeheerplannen, vastgelegd in het Bodem- en waterprogramma 2022 – 2027 Provincie Utrecht (BWP).

Korte termijn financiering (2026-2028): De financiering van de 19 afgesproken maatregelen is geborgd.

Middellange termijn financiering (2029-2035): De verwachting is dat op middellange termijn de financiering van de KRW-maatregelen wordt geregeld via reguliere KRW-lijnen. De omvang is op dit moment echter nog onbekend.

Maatregel: 13 aanvullende maatregelen rond bestrijdingsmiddelen vanuit het KRW- Impulsprogramma (2025).

Korte termijn financiering (2026-2028): De benodigde middelen voor de 13 aanvullende maatregelen zijn opgenomen in de begroting 2026-2029

Middellange termijn financiering (2029-2035): KRW ondersteunende middelen komen vaak uit natuurgeld. Voor de (middel)lange termijn is financiering vanuit natuur blijvend nodig. Ook is aanvullend budget nodig voor de integrale aanpak beekdalen, hiervoor is nog geen uitvoeringsbudget.

Maatregel: Aanvullende maatregelen, zoals genoemd in het UPLG. Reductie van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen (via UMDL, gebiedsplannen, bedrijfsplannen, integrale aanpak beekdalen). Ecologisch beheer en inrichting van sloten en oevers. Herstel hydrologisch systeem Natura 2000.

Korte termijn financiering (2026-2028): Beschikbare middelen via veel lopende natuurmaatregelen (betaald vanuit natuurmiddelen) komen ook ten goede aan de KRW-doelen.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Nadeelcompensatie is te zijnertijd mogelijk aan de orde bij uitbreiding verbod op gebruik gewasbeschermingsmiddelen in de grondwaterbeschermingsgebieden (KRW-impulsprogramma).

Water & Bodem – klimaatbestendig water en bodemsysteem (3.3.2)

Maatregel: De volgende onderdelen bevinden zich in de onderzoeks- of verkennende fase: Zoekgebieden noodoverloopgebieden in hoofdwatersysteem; zoekgebieden waterberging in regionaal watersysteem; inzet op laagste delen van de polders geschikt voor water op maaiveld; herstel watersysteem Heuvelrug; integrale aanpak beekdalen op stroomgebiedniveau. Maatregelen moeten nog nader ingevuld worden na de onderzoeksfases.

Korte termijn financiering (2026-2028): benodigde middelen nader te bepalen als maatregelen bekend zijn.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Aanleg en beheer van noodoverloopgebieden is primair verantwoordelijkheid van het Rijk, aangezien deze bedoeld zijn ter ontlasting van het hoofdwatersysteem. In het kader van afspraken Centraal Holland wordt mogelijk ook een provinciale bijdrage verwacht. Benodigde middelen zijn op dit moment nog niet bekend. Voor de zoekgebieden waterberging in het regionale watersysteem is mogelijk na vervolgbesluiten over de concrete begrenzing nadeelcompensatie aan de orde. Op dit moment is hier nog geen inschatting van te maken.

Water & Bodem – grondwatersysteem in balans (3.3.3)

Maatregel: Maatregelen voor het herstel watersysteem Heuvelrug vanuit Blauwe Agenda. Maatregelen voor het herstel van het hydrologisch systeem Natura 2000.

Korte termijn financiering (2026-2028): De provinciale bijdrage is gedekt vanuit samenwerkingsovereenkomst Blauwe Agenda, UPLG-maatregelpakket 5, via Programma natuur-2 en via de grondwaterheffing. Een samenwerkingsovereenkomst met HDSR is in voorbereiding met nadere afspraken over de financiering.

Middellange termijn financiering (2029-2035): De samenwerkingsovereenkomst Blauwe Agenda loopt in 2027 af. De verwachting is dat de huidige constructie door kan lopen, echter financiering via grondwaterheffing is beperkt. Aanvullende financiering is nodig voor versnelling en verbreding van de maatregelen.

Water & Bodem – gezonde bodems (3.3.4)

Maatregel: De bodemmonitoring richtlijn zet in op het monitoren en evalueren van de bodemgezondheid, het verbeteren van de bodemveerkracht en het beheer van verontreinigde locaties. Maatregelen volgen uit het op te stellen Nationaal Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater door het Rijk. Daarnaast zijn maatregelen ter ondersteuning van boeren en TBO's bij duurzaam bodembeheer en bodemgezondheid meenemen in gebiedsprocessen.

Korte termijn financiering (2026-2028): Benodigde provinciale financiering afhankelijk van maatregelen en rijksfinanciering die volgen uit het Nationale Programma Bodem, Ondergrond en Grondwater door het Rijk. Ondersteuning van boeren en TBO's lopen via landbouw en natuurmaatregelen.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Nog geen inzicht in mogelijke kosten en dekking daarvan.

Water & Bodem – beekdalen (3.3.5)

Maatregel: Maatregelen vanuit 2e tranche beekherstelprojecten, gericht op bijdragen aan de KRW-opgaven via concrete maatregelen in de beek en ontwikkelen NNN in de beekzone. Realiseren van bufferzones waar nodig vanuit actieprogramma Nitraatrichtlijn Rijk. Integrale aanpak beekdalen (op niveau stroomgebied).

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering voor de beekherstelprojecten is beschikbaar via Programma Natuur-2 en via NNN-lijn. Hiermee kan 2e tranche beekherstelprojecten worden uitgevoerd. In 2026 wordt een integrale aanpak uitgewerkt (systeemniveau, gehele stroomgebied), inclusief een beeld van de benodigde financiering voor de langere termijn.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Nog geen inzicht in de mogelijke kosten en dekking voor de integrale aanpak.

Natuur – natuurherstel binnen N2000-gebieden (3.4.2)

Maatregel: Optimaliseren van beheer

Korte termijn financiering (2026-2028): Incidentele financiering beschikbaar vanuit Programma Natuur-1 en Programma Natuur -2 tot en met 2032. Dit als aanvulling op de reguliere SNL-subsidies.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Voor de lange termijn zijn er structureel aanvullende middelen nodig. Voor beheer via de SNL bestaat vanaf 2029 een tekort op bestaande hectares. Tekort in 2029 is ruim €6 mln. per jaar oplopend naar steeds hogere tekorten.

Natuur – Overgangsgebieden hydrologie rondom N2000-gebieden (3.4.2)

Maatregel: Bij zeven van de negen N2000-gebieden zijn waarschijnlijk hydrologische maatregelen nodig rondom het N2000-gebied (niet bij Rijntakken en niet bij Uiterwaarden Lek). Dit wordt aangegeven bij de actualisatie van de Natura 2000-beheerplannen.

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering is geregeld vanuit UPLG-maatregelpakket 4 of Programma Natuur-2 voor de volgende gebieden: Binnenveld; Noorderpark; Kolland & Overlangbroek.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Financiering is nog niet geregeld voor de gebieden: Botshol; Nieuwkoopse Plassen & de Haeck; Lingegebied en Diefdijk-Zuid; Zouweboezem.

Natuur – Overgangszoneconnectiviteit rondom N2000-gebieden (3.4.2)

Maatregel: Versterken van ecologische verbindingen via vergroten natuurareaal (omzetten landbouw naar natuur) of via agrarisch natuurbeheer en groen blauwe dooradering.

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering is geregeld voor 'overgangsgebied connectiviteit' bij Binnenveld (80 ha essentiële percelen natuur buiten de NNN) en voor gebied bij Kolland & Overlangbroek.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Connectiviteit bij de overige N2000-gebieden vraagt nog een extra uitwerkingsslag. Financiering daarvoor is nog niet geregeld.

Natuur – stikstof, generieke normering grondgebonden veehouderij (3.4.3)

Maatregel: Regels uit Omgevingsverordening voor generieke normering grondgebonden veehouderij

Korte termijn financiering (2026-2028): Deze maatregel wordt ondersteund door maatregel 23 en 24. Nadeelcompensatie is niet aan de orde vanwege de voorzienbaarheid. Bedrijven krijgen tot 2035 de tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de norm. Aanvullend financiert de provincie een projectleider bij de agrarische sector voor ammoniakreductie.

Middellange termijn financiering (2029-2035): De financiering van de meeste onderdelen onder maatregel 23 en 24 loopt af in 2028. Het is nog onduidelijk hoe dit daarna verder gaat.

Natuur – stikstof, generieke normering niet-grondgebonden veehouderij (3.4.3)

Maatregel: Regels uit Omgevingsverordening voor generieke normering niet-grondgebonden veehouderij

Korte termijn financiering (2026-2028): Deze maatregel wordt ondersteund door maatregel 23 en 24. Nadeelcompensatie is niet aan de orde vanwege de voorzienbaarheid. Bedrijven krijgen tot 2035 de tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen aan de norm.

Middellange termijn financiering (2029-2035): De financiering van de meeste onderdelen onder maatregel 23 en 24 loopt af in 2028. Het is nog onduidelijk hoe dit daarna verder gaat.

Natuur – stikstof, habitatrichtlijngebied (3.4.3)

Maatregel: Regel uit Omgevingsverordening met verbod uitrijden mest binnen stikstofexclusiegebied.

Korte termijn financiering (2026-2028): Compensatie landbouw via beleidsregels op basis van uitgangspunten wettelijke nadeelcompensatie. Voor NNN-gronden loopt financiering via NNN-spoor (afwaardering naar natuurgrond). Voor niet-NNN gronden zijn aanvullende middelen nodig voor eventuele nadeelcompensatie (zie UPLG). Deze worden vooralsnog gedekt via de reserve provincie.

Middellange termijn financiering (2029-2035): De realisatie van het NNN loopt tot en met 2035. NNN-budget is in de gehele UPLG-planperiode inzetbaar om binnen N2000-gebieden grond aan te kopen of af te waarderen.

Natuur – stikstof, stikstofreductiezone van 250 meter (3.4.3)

Maatregel: Regel uit Omgevingsverordening voor het instellen 250m stikstofreductiezone rondom zes van de negen N2000-gebieden.

Korte termijn financiering (2026-2028): Compensatie landbouw via beleidsregels op basis van uitgangspunten wettelijke nadeelcompensatie. Dekking is deels mogelijk via UPLG-maatregelpakketten. Verdere dekking vooralsnog via de reserve provincie.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Realisatie loopt mogelijk door na 2028. Op dit moment is er nog geen inzicht in mogelijke kosten en dekking.

Natuur – stikstof, maatwerkaanpak stalemissies (3.4.3)

Maatregel: Vermindering uitstoot van ammoniak via maatwerkaanpak stalemissies (prioritaire bedrijven).

Korte termijn financiering (2026-2028): Hier zijn rijksmiddelen voor nodig. Op dit moment nog geen inzicht van de benodigde financiële middelen, waarschijnlijk gaat het om ca 50 bedrijven. Zonder rijksmiddelen zullen wij als provincie hier niet actief op kunnen inzetten.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Voor realisatie zijn rijksmiddelen nodig.

Natuur – stikstof, PAS-melders (3.4.3)

Maatregel: Maatregelen richten zich op verplaatsen, beëindigen, omschakelen, innovatie en verwerving van stikstofrechten (extern salderen).

Korte termijn financiering (2026-2028): In Utrecht hebben we 123 PAS-melders. Benodigde middelen zijn afhankelijk van de belangstelling en de mogelijkheden om PAS-melders te helpen. De vijf specifieke PAS-regelingen die hiervoor beschikbaar zijn, lopen tot 2030 en zijn/worden gevuld vanuit rijksmiddelen. Dit is voor de eerste jaren voldoende. Mogelijk is er soms een combinatie mogelijk met maatregel 13.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Benodigde middelen zijn afhankelijk van de belangstelling en de mogelijkheden om PAS-melders te helpen. Het is onduidelijk of er vanuit het Rijk nog aanvullende middelen komen.

Natuur – stikstof, toezicht en handhaving (3.4.3)

Maatregel: Toezicht, handhaving en advisering op stikstofmaatregelen door Omgevingsdienst Utrecht (ODU).

Korte termijn financiering (2026-2028): Dekking in 2027 is voorzien.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Dit loopt door gedurende gehele planperiode UPLG. Vanaf 2028 is nog aanvullende financiering nodig.

Natuur – realisatie VHR-areaalopgave natuur (3.4.4)

Maatregel: Uitbreiden natuurareaal voor specifieke natuurdoeltypen (weidevogels, moerasnatuur, etc). Hectares UPLG zijn indicatief. Er is op dit moment nog veel onzekerheid over hoe een en ander door het Rijk wordt gefinancierd.

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering hiervan is een rijkstaak. Op korte termijn beperken we ons daarom tot het realiseren van de benodigde VHR-arealen binnen de restopgave voor het Natuurnetwerk Nederland.

Middellange termijn financiering (2029-2035): In 2027 komt er naar verwachting meer duidelijkheid over de financiering in het Nationaal Natuurplan.

Natuur – realisatie VHR-areaalopgave agrarische natuur (3.4.4)

Maatregel: Uitbreiding areaal agrarisch natuurbeheer ten opzichte van ijkjaar 2019 (indicatieve restopgave voor 2030 is 10.600 ha).

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering is een rijkstaak en is geregeld voor de eerste jaren. Er is structurele dekking voor de huidige ANLb-beschikkingen. De middelen die het ministerie LVVN voor de komende jaren t/m 2030 beschikbaar stelt, zijn in combinatie met de GLB-middelen waarschijnlijk genoeg voor deze opgaven.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Voor de lange termijn liggen de opgaven indicatief zeer veel hoger. Financiering hiervan is een rijkstaak waarvoor nog geen extra middelen beschikbaar zijn gesteld. Mogelijk komt er in 2027 vanuit het Rijk een opdracht inclusief middelen aan de provincies vanuit het nationaal Natuurplan.

Natuur – realiseren restopgave NNN (3.4.4)

Maatregel: Omzetten van landbouwgrond naar natuurgrond door functieverandering en inrichting. Dit kan via aankoop van de grond en via particulier natuurbeheer. Het streven is om opgaven te combineren.

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering van de restopgave van het huidige NNN loopt via NNN-spoor, financiering hiervan is in principe gedekt.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Financiering van de restopgave van het huidige NNN loopt via NNN-spoor, financiering hiervan is in principe gedekt.

Natuur – bossenstrategie (3.4.4)

Maatregel: Realiseren van nieuw bos 1500 ha en revitalisering van bestaand bos.

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering is tot 2029 geregeld via het Uitvoeringsprogramma Strategisch Bosbeleid (2025-2028).

Middellange termijn financiering (2029-2035): Voor de periode vanaf 2029 is er tot nu toe geen dekking. Aanvullende rijksmiddelen zijn nodig voor realiseren nieuw bos en voor revitalisering bestaand bos vanaf 2029.

Natuur – verhogen biodiversiteit agrarisch gebied (3.4.7)

Maatregel: Versterking Groenblauwe dooradering, waarvoor 2.800ha in 2030 en indicatief 5.600 ha in 2050. Uitbreiding areaal agrarisch natuurbeheer zie ook maatregel 17. Zorgen voor langjarige contracten agrarisch natuurbeheer (ANLb) (12-20 jaar)

Korte termijn financiering (2026-2028): Financiering voor Groenblauwe dooradering gebeurt onder meer via agrarisch natuurbeheer (o.a. kleine landschapselementen), het uitvoeringsprogramma bossenstrategie (groene dooradering) en voor het 'blauwe' deel via maatregelpakket 2 (veenweiden). Hiermee is er financiering voor de eerste jaren. Voor uitbreiding areaal agrarisch natuurbeheer zie bij maatregel 17. De langjarige beheercontracten zijn een rijkstaak. Dit is financieel nog niet geregeld, maar wel kansrijk. Dit is opgenomen in het nieuwe coalitieakkoord 'samen aan de slag'.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Voor de langere termijn zijn er aanvullende middelen nodig voor de Groenblauwe dooradering. Daarbij worden verschillende regelingen in de uitvoering bij elkaar gebracht. Voor uitbreiding areaal agrarisch natuurbeheer zie bij maatregel 17. De financiering van de langjarige contracten agrarisch natuurbeheer is afhankelijk van het Rijk.

Klimaat – Verminderen uitstoot broeikasgassen veenweiden en afremmen bodemdaling (3.5.2)

Maatregel : Vernatten van veenweiden door o.a. stimuleren aanleg waterinfiltratiesystemen (WIS). Verhogen grondwaterstanden en verhogen slootpeilen loopt via peilbesluiten door de waterschappen. Nadere prioritering vindt plaats door Taskforce Veenweide.

Korte termijn financiering (2026-2028): Voor de eerste paar jaar is dekking voorzien via bestaande middelen (o.a. Rijksmiddelen die ontvangen zijn via Impulsgelden veenweiden en UPLG-maatregelpakket 2). Tot en met 2028 hebben we hiermee voldoende budget voor WIS-projecten en voor afwaardering van grond.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Voor de lange termijn zijn er aanvullende middelen nodig. Het is al wel duidelijk dat dit om een flink bedrag zal gaan. Waterinfiltratie en afwaardering van grond zijn immers dure maatregelen.

Klimaat – Methaan-emissies uit veehouderij (3.5.3)

Maatregel: Op dit moment zijn hier geen specifieke maatregelen voor. Dit lift mee met andere opgaven.

Korte termijn financiering (2026-2028): Vooralsnog zijn er geen specifieke maatregelen, dus de eerste jaren zijn er geen middelen voor nodig.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Het is onduidelijk of hier op langere termijn aanvullende maatregelen voor genomen moeten worden. Zo ja, dan zijn hier rijksmiddelen voor nodig.

Landbouw – perspectief voor de landbouw (3.6.3)

Maatregel: Er zijn verschillende maatregelen in de vorm van subsidies ter ondersteuning van de landbouw. De GLB- Investeringssubsidies en beheervergoeding (Pijler 2). De subsidie voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Voor natuur op agrarische gronden zonder ANLb, zoals duurzame landbouw met natuur, Groenblauwe dooradering en agroforestry. En subsidies Niet Grond Gebonden subsidie voor (onder meer) 'investeringen op het boerenerf'

Korte termijn financiering (2026-2028): Voor de huidige GLB-periode (2023-2027) zijn de financiën geregeld. Wat betreft subsidie voor ANLb, zie ook maatregel 16. De GLB subsidies Niet Grond Gebonden zijn aangevuld met middelen uit Maatregelpakket 3. Wat betreft de financiering van de Groenblauwe dooradering zie toelichting bij maatregel 20.

Middellange termijn financiering (2029-2035): Vanaf de nieuwe GLB-periode (2028) zijn er aanvullende provinciale middelen nodig. Op basis van de huidige middelen voor het GLB (zonder ANLb) zal het gaan om zo'n 30 mln, voor de periode 2028-2034. Het benodigde bedrag voor het onderdeel ANLb is op dit moment nog geheel onduidelijk.

Landbouw – perspectief voor de landbouw (3.6.3)

Maatregel: Er zijn verschillende maatregelen om perspectief te bieden voor de landbouw, zoals het GLB-Faciliterend beleid (Pijler 2), Utrechtse Monitor Duurzame Landbouw, Ondernemersprogramma landbouw (Vraagbaak landbouw, plattelands-coaches, kennis-programma, bedrijfsplannen), bijdrage aan innovatie (Fieldlabs), Voedselagenda en communicatie (LaMI, dialoogtafel landbouw, subsidie kennisnetwerken)

Korte termijn financiering (2026-2028): Tijdelijke financiering voor vrijwel alle onderwerpen tot en met 2028 of 2029.

Middellange termijn financiering (2029-2035): De financiering voor de lange termijn is voor vrijwel alle onderwerpen op dit moment niet geregeld. Vraagbaak landbouw is een structurele voorziening. Voor enkele onderwerpen binnen het Ondernemersprogramma landbouw zijn extra middelen nodig vanaf 2028. De middelen voor Plattelandscoaches hangt af van een landelijke ontwikkeling op dit vlak. Voor specifieke onderdelen verwachten wij aanvullende middelen van het Rijk (waaronder UMDL en middelen voor innovatie), voor andere onderdelen hangt de voortzetting van provinciale financiering af.