



Memorandum

Onderwerp	Onderbouwing maatregelen Ontwerp-UPLG
Datum	15-01-2026
Van	Utrechts Programma Landelijk Gebied: team BON, team WEB, team Landbouw (stikstof) en team UPLG
Team	Utrechts Programma Landelijk Gebied

Hoofdlĳn:

- De provincie heeft het Utrechts Programma Landelijk Gebied gebaseerd op de in Nederland meest gangbare en juridisch houdbare wetenschappelijke methoden.
 - Voor **stikstof** zijn dat de in de wet vastgelegde **methodiek van Aerius** en het 10-jarlijkse Europees onderzoek naar de **Kritische Depositiewaarde** voor Natura 2000-gebieden met een doorvertaling naar de Nederlandse situatie.
 - Voor het bepalen van **de staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden** zijn dat voor alle Natura 2000-gebieden in Nederland opgestelde **Natuurdoelanalyses** met de daarbij horende ecologische **adviezen van de Ecologische Autoriteit**.
 - Voor de **kwaliteit van het oppervlaktewater** is het de landelijke methodiek van de **Kaderrichtlijn Water**.
- De rapporten van mensen als **Wouter de Heij** en **Ronald Meester** over stikstof en de natuurdoelanalyses zijn een mooi streven om de samenleving scherp te houden. Ze worden door wetenschappers en kennisinstituten (bijvoorbeeld hoogleraar duurzaamheid en milieu Jan-Willem Erisman, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) alleen kritisch beoordeeld. Zo constateren ze bijvoorbeeld bij het rapport van De Heij dat er veel aannames en conclusies gedaan worden die niet worden onderbouwd en dat er een grote bias zit in de resultaten. Ook stelt Erisman dat er veel aannames gedaan worden die niet kloppen. Ze bieden daarom voor ons als provincie **onvoldoende wetenschappelijke basis** om (juridisch) houdbaar beleid op te baseren.
- Als provincie Utrecht realiseren we ons dat er vaak **onzekerheden** in modellen zitten, zo ook in het Aerius-model. Dit is eerder ook al eens door de commissie Hordijk aangegeven. Al sinds de negentiger jaren wordt hier door de wetenschap melding van gemaakt en wordt op basis van metingen het model steeds verbeterd. Foutloos zal het model echter nooit worden. De onzekerheden zitten met name op het vlak van vergunningverlening en (wetenschappelijk) minder op de verspreiding van de deken. Een beter (juridisch geborgd) alternatief model voor Aerius is op dit moment niet beschikbaar om de vergunningverlening weer op gang te brengen.
- Als provincie Utrecht vinden we het belangrijk niet alleen naar modellen te kijken, maar ook naar **metingen in het veld**. De natuurdoelanalyses zijn met name gebaseerd op monitoringsgegevens van de werkelijke staat van natuur. Modellen zijn hierbij van ondergeschikt belang geweest, omdat het een ecologisch oordeel betreft. Zo hebben bijvoorbeeld de monitoringsresultaten en trends in vegetatieontwikkeling belangrijke input geleverd voor de NDA's. Voor wat betreft stikstof is het goed

om te weten dat jaarlijks de in de modellen berekende deposities geijkt worden op basis van metingen en de laatste jaren wordt er meer gemeten dan er gemodelleerd wordt.

- We begrijpen dat de hoeveelheid doelen, modellen en metingen tot verwarring kan leiden. Daarom een **korte toelichting op signalen** die we opvangen uit de samenleving om misverstanden te voorkomen:

Kwaliteit van het oppervlaktewater

De twee verschillende richtlijnen (NiR en KRW) zorgen voor verwarring over de beoordeling van de kwaliteit van het oppervlaktewater, waardoor volgens de ene richtlijn (NiR) de kwaliteit van het water groen kleurt en volgens de andere richtlijn (KRW) de kwaliteit van het water rood kleurt. Dit heeft ervoor gezorgd dat de tweede kamer voor de kerstvakantie 2025 motie 632 heeft aangenomen. Hierbij roept de kamer het kabinet op om bij het NAP8, de KRW en de Nitraatrichtlijn integraal mee te nemen in het mestbeleid. De nieuwe regering moet dit gaan uitwerken. Ons provinciaal beleid kent deze integraliteit al.

Noot bij opmerkingen over AGV:

De doelen voor KRW-nutriënten worden in AGV-gebied nu nog niet gehaald. Daarvoor moeten alle maatregelen die zijn gepland nog worden uitgevoerd.

Berekeningen stikstofbelasting regionale wateren (NV-gebieden)

De berekeningen van de stikstofbelasting van regionale wateren komen uit landelijke studies van Wageningen Environmental Research (WEnR) in opdracht van het ministerie van LNV, met landelijk consistente uitgangspunten. Waterschappen leveren uitsluitend gegevens aan en gaan niet over gemaakte keuzes of interpretatie van gegevens of resultaten.

Natuurdoelanalyses voor de Utrechtse Natura 2000-gebieden

De natuurdoelanalyses geven een zo compleet mogelijk beeld van **alle** drukfactoren voor de Natura 2000-gebieden (niet alleen stikstof) zoals verdroging, waterkwaliteit, versnippering en invasieve exoten. De Ecologische Autoriteit heeft de natuurdoelanalyses getoetst op het correct omgaan met kennisleemtes en of de genomen conclusies over verslechtering voldoende zijn onderbouwd. De benodigde onderzoeks- en monitoringsmaatregelen om deze kennisleemtes in te vullen zijn opgenomen in maatregelpakket 4 en SPUK2. Daar gaan we als provincie mee aan de slag. Echter geeft de EA duidelijk aan dat de genomen conclusies over verslechtering al voldoende kunnen worden onderbouwd.

Europese rapportage staat van instandhouding Natura 2000-gebieden

Het Rijk rapporteert de staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden aan de Europese Commissie op basis van de gegevens (letters) uit de zogenaamde standaardgegevensformulieren (Standard data form, SDF). De Europese rapportage uit 2025 is gebaseerd op data uit deze SDF's met achterliggende data die veel ouder zijn dan 2025; voor Zouweboezem komen de data bijvoorbeeld uit 2028 en voor Kolland en Overlangbroek uit 2015. Dat is vóór voor de natuurdoelanalyses en de beoordeling door de Ecologische Autoriteit. Daarom komen de letters (staat van de natuur) niet overeen met de nieuwe, actuelere, inzichten uit de natuurdoelanalyses (2023). Als provincie begrijpen we dat dit voor verwarring zorgt en zullen met het Rijk bespreken hoe we in het vervolg de meest actuele data over de Natura 2000-gebieden kunnen rapporteren aan Europa.

Tot slot staan we natuurlijk altijd open voor nieuwe, verbeterde en juridisch geborgde wetenschappelijke methoden bij het bereiken van de doelen en opgaven in het UPLG. Bij de actualisaties van het UPLG blijven we ons baseren op de meest actuele, gangbare en juridisch houdbare wetenschappelijke methoden.

Rapport Wouter de Heij

Kernpunten rapport De Heij:

- De Heij richt zich met name op de modelonzekerheden en het op deze modellen gebaseerd beleid. Er zou heimelijk worden gedaan over de modelonzekerheden.
- Ook zou het gebruik van het model juridisch niet geborgd zijn.
- Ook wordt veel kritiek geuit op de NDA's die vooral gebaseerd zouden zijn op modellen.

Reactie:

- Zowel Erisman ([artikel](#)) als [RIVM](#) hebben op het rapport van de Heij gereflecteerd. Beiden komen tot de constatering dat er veel aannames en conclusies gedaan worden die niet worden onderbouwd en dat er een grote bias zit in de resultaten. Ook stelt Erisman dat er veel aannames gedaan worden die niet kloppen.
- Over de (heimelijkheid van) de modelonzekerheden; Tegelijk wordt wel erkend dat er onzekerheden in het model zitten. Dit is eerder ook al eens door de commissie Hordijk aangegeven. Al sinds de negentiger jaren wordt hier door de wetenschap melding van gemaakt en wordt op basis van metingen het model steeds verbeterd. Foutloos zal het model echter nooit worden. De onzekerheden zitten met name op het vlak van vergunningverlening en (wetenschappelijk) minder op de verspreiding van de deken. Met het UPLG en een omslag naar doelsturing worden we wat betreft vergunningverlening minder afhankelijk van modellen.
- Goed om te weten dat jaarlijks de berekende deposities geijkt worden op basis van metingen en de laatste jaren wordt er meer gemeten dan er gemodelleerd wordt. Met andere woorden; er lekt meer ammoniak weg in het systeem dan op basis van de data aannemelijk zou zijn. De onzekerheid in het model levert daarmee een minder somber beeld over deposities dan de metingen sinds enkele jaren (voor 2023 was dat andersom overigens). Ook wordt het model regelmatig internationaal gebenchmarkt en beoordeeld als best beschikbare model voor het doel van het berekenen van deposities. Maar nogmaals, iedere model kent onzekerheden en er zou meer aan het meten van droge deposities gedaan moeten worden. Het aantal punten voor droge deposities is al wel toegenomen de afgelopen jaren na het fors terugbrengen van het aantal meetpunten jaren geleden. Ook weten we dat de weersinvloeden behoorlijk groot kunnen zijn (soms tot +/- 70 mol).
- Over de juridische geborgdheid van het model; de wet schrijft het Aerius model voor (wetende dat er onzekerheden in zitten), dus die borging is er wel. Het alternatief is dat iedere activiteit zelf aan moet tonen dat zijn activiteit geen significant negatieve effecten veroorzaakt. Zonder Aerius levert dat een enorme onderzoeksplicht op die vooral voor kleine activiteiten niet gedragen kunnen worden.
- Tot slot over de NDA's; deze zijn zeker niet alleen op modellen gebaseerd maar zijn opgesteld met daadwerkelijke monitoringsresultaten. Wel weten we dat niet voor alle doelen hele reeksen monitoringsresultaten beschikbaar waren. Dat wordt ook in de NDA's aangegeven. We weten al decennia dat stikstof een drukfactor is voor sommige, met name voedselarme habitatypen. Daar zijn vele rapporten over verschenen. Als sinds 1992 (of 1994 of 2004 als het om de aanwijsbesluiten gaat) hebben we conform de habitatrichtlijn de plicht natuur in een gunstige staat te brengen en instandhoudingsdoelen te halen. Aan die plicht verandert ook een RKO of het verwijderen van de omgevingswaarden KDW in de omgevingswet niets. Rechtspraak verwijst regelmatig direct naar het niet halen van instandhoudingsdoelen en vrijwel nooit naar de omgevingswaarde.

Webinar en bijeenkomst 'Ze verwoesten het platteland op basis van leugens'

5 en 6 januari 2026 - Jan Venneman, Geesje Rotgers, Marianne Zwagerman

Stelling webinar KRW: De provincie kleurt de KRW-wateren roder dan Brussel.

Veel wateren in de provincie Utrecht staan volgens Brussel op groen, terwijl de provincie Utrecht ze rood kleurt. Dit komt onder andere door verschillende meetmethoden van waterschappen, maar ook door gewijzigde meetmethoden.

Reactie:

- Er worden twee zaken door elkaar gehaald: het 8^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (NAP8) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Als Brussel zegt dat bepaalde beken "niet Eutroof" zijn, dan moeten ze op de door Nederland aangeleverde data voor de Nitraatrichtlijn. Elk lidstaat moet daarnaast ook aan de KRW-doelen voldoen: voor oppervlaktewater is dit een goede ecologische en chemische toestand van de KRW-oppervlaktewaterlichamen. Een belangrijke randvoorwaarde voor een goede ecologische toestand is niet te veel fosfaat en/of stikstof. Dit is in diverse waterlichamen in de provincie Utrecht verbeterd, maar nog niet overal op orde. Het meten van de KRW-stoffen (waaronder stikstof en fosfaat) gebeurt door alle waterschappen op dezelfde manier.
- Als provincie zijn we verantwoordelijk voor het vastleggen van de doelen voor fosfaat en stikstof in oppervlaktewater. Deze doelen zijn in afstemming met ons door de waterschappen afgeleid en we hebben erop toegezien dat dit volgens de landelijke KRW-methodiek is gebeurd. Hier zit een bepaald vrijheid in, deze is goed toegepast.
- De doelen voor KRW nutriënten worden in AGV gebied nu nog niet gehaald. Daarvoor moeten alle maatregelen die zijn gepland nog worden uitgevoerd. Dit gaat om maatregelen voor verschillende bronnen. Uit de bronnenanalyse blijkt dat de oorzaak niet bij de landbouwsector hoeft te liggen, omdat het aandeel van de landbouw in het probleem relatief klein is. In veel agrarische waterlichamen worden de doelen van SGBP3 al gehaald wat aantoont dat agrarisch waterbeheer resultaat heeft. Voor de landbouw zet AGV in op de goede landbouwpraktijk en ecologisch beheerde oevers. Er zijn dus nog wel maatregelen nodig om de KRW-doelen te halen, maar in mindere mate door mestmaatregelen door de landbouw in dat gebied.
- Het vastleggen van de KRW-doelen is geen onderdeel van dit UPLG, maar gebeurt elke zes jaar in het Bodem- en waterprogramma, waarna ze worden opgenomen in het Stroomgebiedsbeheerplan. Er worden voor het nieuwe Stroomgebiedsbeheerplan (SGBP, 4^e planperiode) nieuwe doelen afgeleid. Ook daar zijn we bij betrokken en staan we achter. Deze doelen zijn nog steeds strenger dan die van de nitraatrichtlijn.
- De twee verschillende richtlijnen (NiR en KRW) heeft ervoor gezorgd dat de tweede kamer voor de kerstvakantie 2025 motie 632 heeft aangenomen. Hierbij roept de kamer het kabinet op om bij het NAP8, de KRW en de Nitraatrichtlijn integraal mee te nemen in het mestbeleid. De nieuwe regering moet dit gaan uitwerken. Ons provinciaal beleid kent deze integraliteit al.

Stelling webinar en nieuwsbericht: de waterschappen maken eigen keuzes bij berekeningen stikstofbelasting regionale wateren.

Reactie:

- Stichting Agrifacts publiceerde onlangs een nieuwsbericht met onderliggend artikel over de bijdrage van landbouw aan stikstofbelasting van regionale wateren:
<https://stichtingagrifacts.nl/stikstofaandeel-landbouw-in-water-fors-lager-na-herberekening/>.
Daarin wordt gesuggereerd dat waterschappen eigen keuzes hebben gemaakt bij berekeningen. Dat klopt niet. De berekeningen komen uit landelijke studies van Wageningen Environmental Research (WEnR) in opdracht van het ministerie van LVVN, met landelijk consistente uitgangspunten. Waterschappen leveren uitsluitend gegevens aan en gaan niet over gemaakte keuzes of interpretatie van gegevens of resultaten.
- Overige reacties van WEnR op het artikel:
 - Het nieuwsbericht en onderliggend artikel beschrijft *het aandeel van de landbouw in de stikstofbelasting* van de regionale oppervlaktewateren, zoals dit in 2 WUR-studies (WUR 2016 en 2025) is berekend. WEnR is van mening dat de inhoud van het artikel op een aantal punten niet correct is, waaronder de bewering dat het aandeel landbouw in de stikstofbelasting van het oppervlaktewater is gehalveerd.
 - *Model aangepast*: De uitspoeling van stikstof wordt in het model niet met een factor berekend, maar met modellen. Modellen worden voortdurend aangepast naar aanleiding van voortschrijdend inzicht. De uitsplitsing hoeveel van de uitspoeling door mestgiften komt en hoeveel door overige (natuurlijke)

factoren, is in beide studies landelijk op een consistente manier bepaald.

- *Kwel-correctie*: Voor de berekening van het aandeel landbouw dat is toegepast in het beoordelingskader voor de aanwijzing van stikstofaandachtsgebieden, is geen aparte 'kwel-correctie' toegepast.
- *De bewering dat de stikstofpost aanvoer Rijkswater en buitenland 2 x zo groot is geworden, is onjuist, deze post is ongeveer gelijk gebleven.*
- *Meemesten sloten*: De emissieschattingen voor het meemesten van sloten zijn weliswaar onzeker, maar in verhouding tot andere bronnen wordt deze emissie zeer laag ingeschat (circa 0,1% van de totale belasting).

Stellingen webinar Natura 2000-gebieden: de natuurdoelanalyses deugen niet.

Deze stellingname richt zich onder andere op:

- De NDA's zijn alleen gebaseerd op stikstof en de KDW;
- Stikstof is geen drukfactor en de rivierkreeft wel;
- De situatie in referentiejaar (2004) is onbekend, waardoor een verslechtering van de natuur niet aantoonbaar is;
- Als er zoveel ontbreekt aan de NDA's; waarom maken jullie ze dan niet opnieuw?

Reactie:

- De staat van de natuur wordt niet beoordeeld op basis van alleen stikstof. Naast stikstof zijn bijvoorbeeld ook verdroging en versnippering grote drukfactoren. Rivierkreeften zijn bij een aantal Natura 2000-gebieden ook een geconstateerde drukfactor (invasieve exoot). Dit is terug te lezen in het UPLG en de natuurdoelanalyses over de Natura 2000-gebieden in Utrecht, aangescherpt met het advies van de Ecologische Autoriteit. Bij ieder Natura 2000-gebied is per instandhoudingsdoelstelling vermeld door welke drukfactoren er verslechtering plaatsvindt of niet kan worden uitgesloten.
- Voor de drukfactor stikstof is er niet alleen gekeken of de KDW wordt overschreden. De waterkwaliteit, het wel of niet (meer) voorkomen van stikstofgevoelige soorten, de verhoogde frequentie waarop bijvoorbeeld graslanden nu gemaaid moeten worden, de bodemkwaliteit (grotendeels nog kennisleemte) en verzuring van de bodem door het ontbreken van voldoende bufferend kwel, zijn andere indicatoren of stikstof een drukfactor is. Daarnaast hebben we in 2024 het meetnet voor ammoniak (en NOx) in natuurgebieden uitgebreid. De eerste resultaten van deze veldmetingen zijn overeenkomstig met de 'berekende modelleringen' van AERIUS.
- In een aantal Natura 2000-gebieden is er al een daling te zien in de mate waarop de KDW wordt overschreden. Deze daling gaat echter te langzaam om verslechtering door stikstof te voorkomen of voor het halen van onze wettelijke doelen. Daarom kan het alsnog nodig zijn om rond deze gebieden een stikstofzone in te stellen, ook om het op de lange termijn te borgen.
- Door Jan Venneman wordt beweerd dat we te weinig weten over het referentiejaar om uitspraken te kunnen doen over verslechtering. De Ecologische Autoriteit heeft de natuurdoelanalyses getoetst op het correct omgaan met kennisleemtes en of de genomen conclusies over verslechtering voldoende zijn onderbouwd. Er is ook veel wél bekend over het referentiejaar. Ook de trend (tussen het referentiejaar en nu) kan duidelijk maken of er verslechtering heeft plaatsgevonden. Als er minder kwalificerend areaal is dan voorheen, kan men niet spreken dat er voldaan is aan de behoud-doelstelling.
- De Ecologische Autoriteit heeft de natuurdoelanalyses getoetst op het correct omgaan met kennisleemtes en of de genomen conclusies over verslechtering voldoende zijn onderbouwd. Deze onderzoeks- en monitoringsmaatregelen zijn opgenomen in maatregelpakket 4 en SPUK2. Daar gaan we als provincie mee aan de slag. Echter geeft de EA duidelijk aan dat de genomen conclusies over verslechtering al voldoende kunnen worden onderbouwd.

Stelling webinar Natura 2000: Brussel rapporteert een betere staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden dan de Natuurdoelanalyses.

Reactie (ambtelijke research):

- In het webinar wordt verwezen naar de Eu-rapportage, de manier waarop het Rijk bij de Europese Commissie rapporteert over de staat van de natuur van onze Natura 2000-gebieden. De gegevens (letters) uit deze rapportage zijn afkomstig uit de standaardgegevensformulieren (Standard data form, SDF). Dit zijn formulieren met informatie over bijvoorbeeld de grootte van het gebied en informatie over de instandhoudingsdoelen zoals aantal hectares habitattypes, populatiesgroottes, etc.
- In het webinar wordt verwezen naar een rapportage uit 2025, maar de achterliggende data is veel ouder. De SDF voor Zouweboezem is voor het laatst geupdate in 2018. Voor andere gebieden is dat soms nog ouder (Kolland en Overlangbroek = 2015). Dat is v r voor de natuurdoelanalyses en de beoordeling door de Ecologische Autoriteit. Daarom komen de letters (staat van de natuur) niet overeen met de nieuwe, actuelere, inzichten uit de natuurdoelanalyses (2023).
- Aandachtspunt voor definitieve versie UPLG en provincies (IPO):
Het is aan de ene kant kwalijk dat het Rijk rapporteert met verouderde gegevens, maar aan de andere kant is er een taak voor ons als provincie om nieuwe SDF-updates bij het Rijk aan te leveren. Waarschijnlijk kunnen we al een aardig eind kunnen komen met de informatie uit de NDA's en EA's om de SDF's te updaten.

Rapport Ronald Meester (2025)

Aanleiding Statenvragen SGP:

Onlangs spraken we in het debat over de begroting over de Natura 2000 beheerplannen die momenteel worden opgesteld. Verzoek aan de gedeputeerde was te kijken naar werkelijke toestand van natuurgebieden in plaats van theoretische sommetjes met computerprogramma's als leidend te hanteren. De gedeputeerde verwees toen naar de NDA's van de provincie Utrecht. Juist daar wordt volgens prof. Ronald Meesters een fout gemaakt in de gehanteerde methodologie. De eerste vraag die de SGP bij het rapport stelt, is de volgende:

- In hoeverre erkent het college de door prof. Meesters gesignaleerde grote onzekerheden in de AERIUS/OPS-berekeningen en de KDW's, en welke concrete gevolgen verbindt u hieraan voor de betrouwbaarheid van de Utrechtse NDA's?

Reactie (uit document Beantwoording Statenvragen):

- Algemene reactie:
Wij herkennen ons niet in de lezing van dhr Meester over de NDA's. Deze analyses zijn juist gebaseerd op de werkelijke staat van natuur. Zo hebben bijvoorbeeld de monitoringsresultaten en trends in vegetatieontwikkeling belangrijke input geleverd voor de NDA's. Modellen zijn hier van ondergeschikt belang geweest omdat het een ecologisch oordeel betreft.
- Antwoord op eerste vraag:
De wetenschappelijke basis onder de KDW is een heel andere dan de wetenschappelijke basis onder het OPS-model. Daarnaast wordt AERIUS zowel gebruik voor monitoringsdoeleinden als voor vergunningverlening. Wij erkennen, zoals de commissie Hordijk ook heeft aangegeven dat er aan elk model onzekerheden kleven en dat het op dit moment vereiste detailniveau voor vergunningverlening, tot op 0,005 mol niet door de modellen geboden wordt. Wel hechten wij belang aan het AERIUS/OPS model bij het inzichtelijk maken van verspreiding van stikstofemissies. De KDW staat los van deze modellen en wordt elke 10 jaar met een groot Europees wetenschappelijk onderzoek opnieuw gezien. Dit onderzoek levert geen precies punt op maar een bandbreedte, de Nederlandse wetgever kiest ervoor om na advies een vast referentiepunt uit deze bandbreedte te benoemen.
In de NDA's volgt niet automatisch een negatief oordeel op basis van AERIUS of het overschrijden van de KDW, maar vooral op basis van monitoringsgegevens. Hierbij wordt naast stikstofbelasting ook naar andere drukfactoren gekeken zoals waterhuishouding en voldoende verbindingen tussen natuurgebieden. Als bevoegd gezag geven wij op basis van beschikbare monitoringsgegevens een

integraal oordeel over de rol van stikstofdepositie in relatie tot de staat van instandhouding. De kwaliteit van de wetenschap achter de KDW achten wij hoog. Ook worden de NDA's onafhankelijk getoetst door de Ecologische Autoriteit. De NDA's geven een zo compleet mogelijk beeld, maar zullen in de toekomst verder worden aangevuld met monitoringsgegevens.