

Beleid voor het stikstofreductiegebied

over de maatregelen en het flankerend beleid voor het gebied
gericht op de reductie van stikstofuitstoot rond de Veluwe, de
Landgoederen Brummen en bij Bekendelle en Willinks Weust

Bijlage bij de Statenbrief van 21 januari 2026 van Gedeputeerde Staten

Versie 20 januari 2025

≡ provincie
Gelderland

Samenvatting

Momenteel is in Gelderland de verlening van natuurvergunningen aan zeer strenge voorwaarden gebonden. Daardoor kan er veel niet en dat raakt onder meer de woningbouw, wegeaanleg en de uitbreiding van (agrarische) bedrijfsactiviteiten. De oorzaak is dat het niet goed gaat met de natuur door teveel stikstof. Zolang er niet genoeg maatregelen zijn genomen om de uitstoot van stikstof te verminderen, kan de provincie nauwelijks vergunningen verstrekken. Daarom werken we aan minder stikstofuitstoot. Dat draagt bij aan herstel van de natuur en aan het op termijn weer mogelijk maken van bouw en ontwikkeling. De maatregelen dragen ook bij aan het overeind houden van de provinciale beleidsregels die salderen enigszins mogelijk maken, aan het wat we kunnen betekenen voor PAS-melders, aan het afwijzen van intrekkingverzoeken en aan de mogelijkheden die er zijn om aan de slag te gaan met innovaties in de landbouw.

Om bij te dragen aan natuurherstel, stellen we een stikstofreductiegebied vast rond de Veluwe, de Landgoederen Brummen en mogelijk ook rond twee Natura 2000-gebieden bij Winterswijk: Willinks Weust en Bekendelle. Er is een mogelijkheid dat bij Winterswijk hiervan wordt afgezien. Binnen de stroken van maximaal 500 meter, en in de natuur waar deze stroken omheen liggen, gaan we regels stellen voor activiteiten die stikstof uitstoten en stimuleren we verduurzaming. Reductie van de stikstofuitstoot is het meest effectief dichtbij de natuur, zo blijkt uit onderzoeken.

Een belangrijke stap

Eerder beleid van de provincie heeft nauwelijks tot stikstofreductie geleid. Het instellen van stikstofreductiegebied is belangrijke stap om wel tot resultaten te komen. De vrijblijvendheid verdwijnt. Er is wel méér nodig dan alleen het stikstofreductiegebied. De provincie gaat meer stappen zetten én er zijn stappen nodig van de rijksoverheid. De huidige planning is dat Provinciale Staten in september 2026 besluiten over de regels in het stikstofreductiegebied.

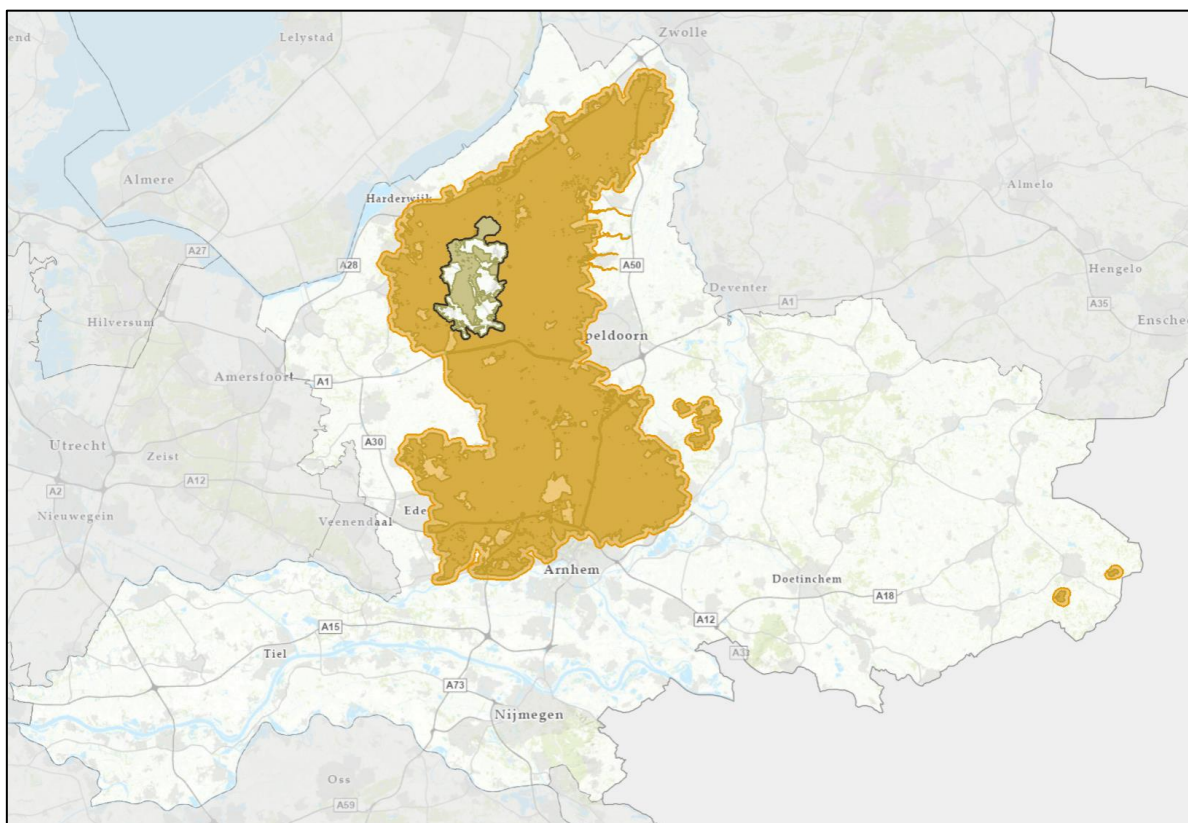
Toekomstperspectief

De maatregelen die we gaan nemen, kunnen veel vragen van boeren en van andere ondernemers in het stikstofreductiegebied. Niet alles kan straks meer, maar veel kan nog wel. We willen geen leeg gebied of een gebied met alleen natuur. We willen een gebied waar het goed leven en ondernemen is. Dat betekent niet dat elk *bedrijf* op dezelfde manier kan blijven functioneren, het betekent wel dat elke *sector* in het gebied actief kan blijven. Er blijven mogelijkheden om te ondernemen, voor agrarische en niet-agrarische bedrijven. Ook woningbouw blijft mogelijk.

Maatregelen

De stikstofuitstoot vanuit het gebied is voor circa 10% afkomstig van niet-agrarische bedrijven en maatschappelijke functies. Circa 45% komt van agrarische bedrijven, circa 37% van mobiliteit en minder dan 9% is afkomstig van wonen en bouwen.

Maatregelen die we wel willen treffen, zijn onder meer een verbod op nieuwe stookinstallaties, het opleggen van strengere normen voor stookinstallaties en een verplichting tot 35% reductie in gasverbruik voor bedrijven en maatschappelijke instellingen. Ook gaan we een aanpak voor industriële piekbelasters vormgeven. Wat betreft de agrarische sector komt er onder meer een verbod op nieuwe veehouderijen, een verbod op stikstofhoudende kunstmest en verplichte stalmodernisering. Wat betreft de mobiliteit zijn we voornemens om de rijksoverheid te vragen in de nacht de maximumsnelheid op snelwegen op en rond de Veluwe te verlagen. Rond wonen willen we corporaties en particulieren helpen om woningen in het gebied versneld te verduurzamen. Ook gaan we stappen zetten richting emissieloze mobiele werktuigen, zoals kranen en vorkheftrucks. De provincie werkt in 2026 aan een strategie voor toezicht en handhaving. Veel regels gaan pas in per 2030 of 2035, zo krijgen ondernemers de kans om zich voor te bereiden.



Figuur 1. De regels worden van toepassing binnen de vier oranje gebieden op de kaart. Iets donkerder oranje zijn de Natura 2000-gebieden, waar de regels ook gaan gelden. Een gedetailleerde kaart staat op www.gelderland.nl/themas/stikstof/strokenbeleid

Steun

De provincie is zich ervan bewust dat de regels grote invloed kunnen hebben op bedrijven, maatschappelijke instellingen en inwoners. Er zijn ook financiële gevolgen. Daarom spant de provincie zich in om steun te bieden waar nodig en mogelijk, met kennis en met financiën. Deze steun krijgt in 2026 meer concrete uitwerking, in samenhang met het flankerend beleid dat binnen de Aanpak Veluwe wordt voorbereid. Als de stroken bij Winterswijk doorgaan, dan komt daar uiteraard ook steun voor de ondernemers en inwoners.

Prognose resultaten

Het doel is dat er in 2035 fors minder stikstof wordt uitgestoten ten opzichte van 2018, idealiter 60% tot 70% minder. Tussen 2018 en 2023 zijn al stevige stappen gezet, onder meer vanwege schonere wordende auto's. Deze 'autonome ontwikkelingen' zorgen voor een stikstofreductie van circa 44%. De maatregelen uit dit beleid zorgen voor circa 11% extra reductie. De verwachting is dat totaal in 2035 circa 55% reductie haalbaar is. De belangrijkste maatregelen voor de reductie zijn stalmodernisering en het verbod op stikstofhoudende kunstmest. Ook andere sectoren dragen bij aan deze reductie. Met het maatregelenpakket uit dit document, doen we ons inziens het maximale dat met voldoende draagvlak uitvoerbaar is.

Financiën

Op dit moment is het nog niet goed mogelijk om de totale uitgaven in te schatten. Het is denkbaar dat het benodigde bedrag over tien jaar bezien totaal twee tot drie miljard euro gaat zijn. Vanuit de middelen van de rijksoverheid en de provincie is er nu al zicht op zo'n 600 miljoen euro. In april 2026 komt er meer helderheid over de uitgaven op de korte termijn.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	6
1.1 Toekomstperspectief	8
1.2 Uitgangspunten.....	9
1.3 Juridisch kader.....	10
1.4 Voorbereiding en planning	10
1.5 Participatie en zienswijzeprocedure.....	10
1.6 Verhouding tot rijksbeleid	12
1.7 Verhouding tot Aanpak Veluwe en gebiedsplan Winterswijk	13
1.8 Geen aanvullende regels rond salderen	13
2. Afbakening stikstofreductiegebied	15
2.1 Breedte van de stroken.....	15
2.2 Waar de stroken omheen worden gelegd.....	16
2.3 Op de grens van het gebied.....	16
2.4 Stikstofreductie bij Winterswijk	17
2.5 Uitzondering voor het GEUS-gebied	17
2.6 Aanpassingen in de afbakening van het gebied.....	17
2.7 Geen wijzigingen vanwege natuurstatus.....	18
3. Bedrijven en maatschappelijke functies	19
3.1 Maatregelen.....	19
3.2 Toelichting op de maatregelen	21
3.3 Flankerend beleid	26
4. Agrarische sector.....	29
4.1 Maatregelen	29
4.2 Toelichting op de maatregelen	31
4.3 Flankerend beleid	35
5. Mobiliteit.....	38
5.1 Maatregelen.....	38
5.2 Toelichting op de maatregelen.....	39
5.3 Flankerend beleid	41
6. Wonen en bouwen	43
6.1 Maatregelen	43
6.2 Toelichting op de maatregelen	44

7. Mobiele werktuigen	46
7.1 Maatregel.....	46
7.2 Toelichting op de maatregel.....	47
7.3 Flankerend beleid	48
8. Toezicht en handhaving	49
8.1 Waarom toezicht en handhaving helpend zijn.....	49
8.2 Onderdelen van een strategie	49
9. Verwachte resultaten	50
9.1 Resultaten plan-milieueffectrapportage	50
9.2 Autonome ontwikkelingen per sector.....	51
9.3 Verwacht resultaat op uitstootreductie per sector.....	53
9.4 Indicatie van het effect per maatregel	54
9.5 Effect op de neerslag van stikstof op de natuur.....	55
9.6 Verwacht effect op vergunningverlening	55
10. Financiën.....	57
10.1 Voorziene uitgaven	57
10.2 Beschikbare middelen.....	57

1. Inleiding

Momenteel is in Gelderland de verlening van natuurvergunningen aan zeer strenge voorwaarden gebonden. Daardoor kan er veel niet. Dit raakt onder meer de woningbouw, wegeaanleg en de uitbreiding van (agrarische) bedrijfsactiviteiten. De oorzaak is dat door het teveel aan stikstof het niet goed gaat met de natuur. Zolang er niet genoeg maatregelen zijn genomen om de stikstofuitstoot te verminderen, kan de provincie nauwelijks vergunningen verstrekken. Daarom werken we aan minder stikstofuitstoot. Dat draagt bij aan herstel van de natuur en aan het op termijn weer mogelijk maken van bouw en ontwikkeling. De maatregelen dragen ook bij aan de omgang met PAS-melders, aan het afwijzen van intrekkingverzoeken en de maatregelen dragen eraan bij dat we aan de slag kunnen met innovaties in de landbouw.

Om bij te dragen aan natuurherstel stellen we een stikstofreductiegebied in met stroken van maximaal 500 meter rond de Veluwe, de Landgoederen Brummen en mogelijk ook rond twee Natura 2000-gebieden bij Winterswijk.¹ Binnen de stroken, en in de natuur waar de stroken omheen liggen, gaan we regels stellen voor activiteiten die stikstof uitstoten. En we gaan daar verduurzaming stimuleren. Idealiter zou dit leiden tot een daling van 60% tot 70% van de stikstofuitstoot in 2035 ten opzichte van 2018.

Eerder hebben we over ‘stikstofzoning’ en ‘strokenbeleid’ gesproken in plaats van ‘stikstofreductiegebied’ gesproken. De term ‘stikstof-reductiegebied’ zien we nu als het meest passend en helder.

Waarom stroken rond natuurgebieden?

Voor zowel stikstofoxiden als ammoniak geldt dat de gemiddelde depositie het grootst is dichtbij de emissiebron. Bij stikstofoxiden en ammoniak slaan respectievelijk circa 3% en 5% van de emissies neer binnen 500 meter van de bron.² Over grotere afstanden neemt de gemiddelde depositie per hectare af, omdat de emissie zich verspreidt over een groter gebied.

De impact en de kostenefficiëntie van emissiereductiemaatregelen zijn hoger als we deze nemen dichtbij de Natura 2000-gebieden waar stikstofreductie nodig is. Dit blijkt ook uit een rapportage van het Centrum voor Milieuwetenschappen, waarin onder meer staat: “Zo moet je in Noordoost Groningen 300x meer emissie verminderen dan op de Veluwe om hetzelfde effect te krijgen.” Ook schetst deze rapportage dat maatregelen vlakbij de Veluwe vijf keer effectiever zijn dan bijvoorbeeld maatregelen in Flevoland.³ Hoe dichter bij stikstofgevoelige natuur maatregelen worden getroffen, hoe effectiever de maatregelen zijn. Daarom kiezen we voor stikstofreductie nabij kwetsbare natuur.

Belangrijke stap

Van 2021 tot eind 2024 is door de provincie Gelderland gewerkt aan de Gelderse Maatregelen Stikstof. In 2024 bleek dat dit onvoldoende resultaten heeft opgeleverd (PS2024-750). Daarom zijn Gedeputeerde Staten gestart met de Versnellingsaanpak Stikstof (VAS).⁴ Deze aanpak is gericht op het realiseren van een balans tussen het mogelijk maken van maatschappelijke activiteiten en herstel van de natuur in Gelderland, met een bijzondere focus op de Veluwe.

¹ Er is een mogelijkheid dat bij Winterswijk van de maatregelen uit dit document wordt afgezien, zie paragraaf 2.4.

² Bron: website van het RIVM, zie www.rivm.nl/stikstof/stikstofdepositie. Overigens is er ook een onderzoek van de Universiteit van Amsterdam dat erop uitkomt dat 9% van de ammoniakemissies van een boerderij binnen 500 meter terechtkomt; zie het rapport ‘Nitrogen deposition around dairy farms: spatial and temporal patterns’ van Albert Tietema e.a. op pagina 4.

³ Zie de rapportage van het Centrum voor Milieuwetenschappen (Jan Willem Erisman en Ton Brouwer) uit 2021 met de titel ‘De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de landbouw’, pagina 3.

⁴ Zie de drie Statenbrieven daarover uit december 2024: PS2024-1027, PS2024-1029 en PS2024-1030.

Dit strokenbeleid is een van de zes pijlers van deze versnellingsaanpak Stikstof (VAS). Naast het strokenbeleid, bestaat deze aanpak uit 1) natuurherstel, 2) vergunningverlening, toezicht en handhaving, 3) bronmaatregelen, 4) de Aanpak Veluwe en tot slot 5) informatie & monitoring. Inzet rond al deze pijlers is nodig om Gelderland van het slot te krijgen.

Bij het behandelen van de Versnellingsaanpak Stikstof in Provinciale Staten op 5 februari 2025 kondigde het college van Gedeputeerde Staten strokenbeleid aan. Dit was ook een reactie op de Rendac-uitspraak van de Raad van State over intern salderen op 18 december 2024 en de Greenpeace uitspraak van de Rechtbank Den Haag op 22 januari 2025. Dit werd extra toegelicht in de Statenbrief over de kaderstelling van het strokenbeleid (PS2025-200). Het vastleggen van stroken waar de uitstoot van stikstof omlaag moet, is een geborgde maatregel die in relatief korte tijd kan worden ingevoerd en zicht geeft op concreet resultaat. De vergunningverlening zit nu vast, dus een oplossing is zo snel mogelijk nodig. Deze snelheid is ook nodig om te voorkomen dat handhaving bij PAS-melders onvermijdelijk wordt. Het instellen van een stikstofreductiegebied is daarom een belangrijke stap. De vrijblijvendheid verdwijnt, er zijn resultaten nodig.

In het stikstofreductiegebied gaan we regels stellen voor activiteiten die stikstof uitstoten. Naleving en handhaving van die regels moet leiden tot een daling van de stikstofuitstoot. Het doel is 60% tot 70% minder stikstofemissie vanuit het gebied in 2035 ten opzichte van 2018. In hoofdstuk 9 lichten we toe wat het verwachte stikstofeffect is van de maatregelen die we gaan nemen. Daarbij zorgen we voor flankerend beleid, om bedrijven, organisaties en inwoners waar nodig en mogelijk te ondersteunen bij het voldoen aan de nieuwe regels.

Dit document beschrijft het beleid voor stikstofreductie in stroken rond de natuur. Dit beleid gaat ook gelden binnen de Natura 2000-gebieden waar ze omheen liggen. In hoofdstuk 2 is meer te lezen over de exacte afbakening van het stikstofreductiegebied. De maatregelen voor het gebied zijn een belangrijke stap. Ook buiten het gebied zijn maatregelen nodig gericht op stikstofreductie. Daar werken we zelf aan én we verwachten van de rijksoverheid dat deze stevige stappen gaat zetten. Zodra blijkt dat de natuur zich herstelt en we in natuur-doelanalyses richting positiever oordelen gaan, zullen we bekijken wat dat betekent voor het maatregelenpakket.

Dit document vormt de beleidsmatige onderbouwing voor regels die gaan gelden in het stikstofreductiegebied in Gelderland. Dit beleid wordt op termijn ook opgenomen in een nog op te stellen Gelders programma Stikstof. De maatregelen krijgen vorm via verschillende instrumenten, zoals in de Omgevingsverordening Gelderland en via de Beleidsregels salderen Gelderland. Voor een deel van het beleid zijn we afhankelijk van andere overheden, daarover gaan we in gesprek met de betreffende overheden. Voor de regels die in de Omgevingsverordening Gelderland komen, geldt dat deze pas definitief zijn na de verwerking van zienswijzen en na besluitvorming door Provinciale Staten. De regels zijn naar verwachting in oktober 2026 definitief. Om aan de regels te kunnen voldoen is van belang dat ondernemers en inwoners de kans krijgen om zich voor te bereiden. Veel regels gaan daarom niet per direct in, maar zijn pas per 2030 of 2035 van toepassing. Sommige regels gaan al wel sneller in. Een ander deel van de maatregelen leidt onder andere tot projecten voor kennisdeling en subsidieregelingen.

Hoe de regels ontwikkeld zijn

Bij het ontwikkelen van de regels is allereerst in kaart gebracht welke sectoren stikstofuitstoot veroorzaken en in welke mate. Per sector is gekeken welke bronnen van uitstoot er zijn. Rond deze bronnen is gekeken welke regels onder meer effectief, juridisch houdbaar en uitvoerbaar zijn. Vaak zijn hierbij ook berekeningen uitgevoerd door geo-informatie experts, waarbij veelal verschillende (varianten van) regels zijn afgewogen en doorgerekend. Daarna zijn de regels

technisch verder uitgewerkt, toegelicht en juridisch getoetst. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 schetsen we de bevindingen en afwegingen per sector.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de omvang en afbakening van de strook, inclusief hoe we omgaan met grensgevallen en aanpassingen in het gebied die recent nodig zijn gebleken. In de hoofdstukken daarna komen de maatregelen en het flankerend beleid aan de orde voor de verschillende sectoren, te weten: bedrijven en maatschappelijke functies (hoofdstuk 3), de agrarische sector (hoofdstuk 4), mobiliteit (hoofdstuk 5) en wonen en bouwen (hoofdstuk 6). Ook is er een hoofdstuk over mobiele werktuigen (hoofdstuk 7). We sluiten af met toezicht en handhaving (hoofdstuk 7), het verwachte resultaat (hoofdstuk 9) en de financiën (hoofdstuk 10).

1.1 Toekomstperspectief

Hoe ziet de toekomst eruit voor inwoners en ondernemers in het stikstofreductiegebied? Wat is het perspectief? De maatregelen die we gaan nemen, kunnen vragen oproepen bij boeren en andere ondernemers. ‘Niet alles kan overal’, zoals de heer Remkes in 2020 al constateerde.⁵ Dat wordt nu concreet en tastbaar. Tegelijk kan er ook veel wel in het stikstofreductiegebied.

We willen geen leeg gebied of een gebied met alleen natuur. We willen een gebied waar het goed leven en ondernemen is. Dat betekent niet dat elk *bedrijf* op dezelfde manier kan blijven functioneren, het betekent wel dat elke *sector* in het gebied actief kan blijven. Er blijven mogelijkheden om te ondernemen, zowel voor agrarische als niet-agrarische bedrijven. Er blijven ook mogelijkheden om huizen te bouwen en er zijn geen voornemens voor grote restricties qua mobiliteit.

We zien in 2035 een gebied voor ons waarin een substantieel deel van de boeren hun bedrijf op een natuurinclusieve en extensieve wijze voert. Het agrarische verdienmodel verschuift voor een deel van de boeren van productielandbouw naar het leveren van groene en blauwe diensten, zoals agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ook zijn er veel landbouwbedrijven met nevenfuncties zoals recreatie, zorg of een boerderijwinkel. Daarnaast zijn er in het gebied enkele technologisch hoogwaardige agrarische bedrijven, die hoogproductief zijn en dankzij modernisering toch de natuur zo min mogelijk belasten. Met verschillende ontwikkelrichtingen voor de veehouderij is een boterham te verdienen. In het gebied is het totale aantal agrarische bedrijven over enkele jaren wel afgenomen. Sommige bedrijven zijn gestopt, andere bedrijven zijn verplaatst. De voormalige bedrijfsgebouwen zijn gesloopt of worden hergebruikt. Gronden die zijn vrijgekomen, hebben een nieuwe invulling gekregen die de nabijgelegen natuur en de waterkwaliteit niet belast, zoals kruidenrijk grasland met groenblauwe dooradering ten bate van de biodiversiteit.

Bedrijven in het gebied zijn in 2035 verduurzaamd. Er komen geen grote industriële bedrijven bij in het gebied en industrie waarbij forse stikstofuitstoot onvermijdelijk is, die heeft een terugtrekkende beweging gemaakt uit het gebied. Er is en er blijft kleinschalige bedrijvigheid en de realisatie van geplande bedrijventerreinen is zeker niet uitgesloten in het gebied. Deze bedrijvigheid krijgt vorm op toekomstbestendige bedrijventerreinen, waarbij bedrijven uitblinken in lage uitstoot en groene vormen van vervoer. De recreatiesector floreert door excellente en duurzame accommodaties, toegankelijk erfgoed, boeiende activiteiten voor jong en oud en met fantastische natuur om de hoek.

⁵ Zie het rapport ‘Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek’ van 8 juni 2020.

Inwoners van de steden en dorpen in het gebied leven in de nabijheid van prachtige natuur, waar zij ook zorg voor dragen. Als inwoners van het gebied hun huis verbouwen of renoveren, gebeurt dat door aannemers die werken met emissieloze apparaten. Mensen die woonden in een slecht geïsoleerd huurhuis, die wonen in een beter geïsoleerde woning, met minder uitstoot van stikstof tot gevolg. Inwoners gebruiken vaker de fiets of het openbaar vervoer, waarbij we als provincie stappen hebben gezet om tot betere fietsinfrastructuur te komen en beter openbaar vervoer.

Ook buiten het stikstofreductiegebied zijn stappen gezet die leiden tot minder stikstofuitstoot, maar wat minder vergaand dan binnen het gebied. De afstand tot de natuur is daar weliswaar groter, maar ook daar hebben ondernemers gekozen voor innovaties, verduurzaming en natuurinclusief werken.

Op steeds meer plekken heeft de natuur zich in 2035 hersteld. En agrarisch natuur- en landschapsbeheer zorgt voor geleidelijke overgangen, zeker op de plekken met de meest kwetsbare natuur. Het landschap is mooier geworden.

Dit is hoe de toekomst in het gebied eruit zou kunnen zien als er nieuwe regels zijn ingevoerd. Daarbij steunen we ondernemers en inwoners om toe te groeien naar dit toekomstperspectief.

1.2 Uitgangspunten

Bij het vormgeven aan het beleid gericht op stikstofreductie in het gebied, hebben de volgende uitgangspunten een belangrijke rol gespeeld:

- In lijn met het advies van Remkes uit 2022 moeten alle sectoren bijdragen: de agrarische sector, overige bedrijven en maatschappelijke instellingen, mobiliteit en wonen.⁶ Het kan niet zo zijn dat één sector de totaaloplossing moet verzorgen. We wegen wel mee wat de haalbaarheid en maatschappelijke effecten van regels zijn, en of dat enigszins in balans is met de te verwachten stikstofreductie (proportionaliteit en effectiviteit).
- De regels moeten duidelijkheid bieden aan bedrijven, organisaties en inwoners, en zicht bieden op wat er voor keuzes mogelijk zijn als die regels er eenmaal zijn. Daarbij moet er voor elke sector perspectief blijven bestaan. Tegelijk betekent dat niet dat elk bedrijf binnen het gebied koste wat kost moet blijven, hoe pijnlijk het ook kan zijn om te constateren dat een vervolg niet mogelijk is vanwege nieuwe regels.
- De regels binnen het gebied zijn strenger dan de regels erbuiten, de regels binnen het gebied bepalen straks het zogenoemde ‘plafond’. Dit ook om – zoveel als mogelijk – te voorkomen dat later te ontwikkelen generieke regels wéér een stap extra gaan vragen van bedrijven, organisaties en inwoners in het gebied.
- Het is belangrijk dat de regels juridisch haalbaar, uitvoerbaar en betaalbaar zijn. Niemand heeft iets aan ideeën voor regels die in de praktijk niet gaan werken.
- In het beleid voor het stikstofreductiegebied sturen we primair op de uitstoot van stikstof en dus niet op de depositie.

Bij het maken van beleid voor het gebied, is een meer integrale benadering denkbaar, waarbij er aandacht is voor méér dan stikstof alleen. Dat is nu niet mogelijk, ook omdat het kabinet besloten heeft om het Nationaal Programma Landelijk Gebied niet te continueren en de financiële middelen voor andere doelen te bestemmen. Daarom is de keuze gemaakt om stikstofreductie leidend te laten zijn bij dit beleid voor het stikstofreductiegebied en andere aspecten grotendeels buiten beschouwing te laten. Dit maakt het ook mogelijk om sneller tot uitvoering te komen, wat noodzakelijk is. Overigens, binnen de Aanpak Veluwe, die nu ook in ontwikkeling is, is er wel oog voor méér aspecten dan stikstof alleen. En binnen de bredere Versnellingsaanpak Stikstof van de provincie krijgt natuurherstel ook een extra impuls via een andere beleidslijn.

⁶ Zie Remkes, ‘Wat wel kan: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief’ van 5 oktober 2022, pagina 25.

1.3 Juridisch kader

De wettelijke grondslag voor het stellen van regels door de provincie Gelderland ligt in de natuurregelgeving, die inmiddels deel uitmaakt van de Omgevingswet. Het pakket aan maatregelen dat uiteindelijk uit de Versnellingsaanpak Stikstof voortkomt, is een uitwerking van de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen te nemen voor Natura 2000-gebieden.⁷ Daarnaast maakt het Besluit Activiteiten Leefomgeving het mogelijk om in de omgevingsverordening algemene regels te stellen, ter invulling van de zorgplicht.⁸ Gelet op de overbelaste staat van de Veluwe en de urgentie om binnen afzienbare termijn tot een substantiële daling van stikstofdepositie te komen, is het naar onze inschatting nodig en mogelijk om in de omgevingsverordening vergaande verplichtingen op te leggen aan bedrijven en activiteiten het stikstofreductiegebied.

Alle maatregelen in dit beleidsdocument zullen worden opgenomen in een nog op te stellen Gelders programma Stikstof, een programma onder de Omgevingswet. Dit programma gaat zich richten op het realiseren van een balans tussen het mogelijk maken van maatschappelijke activiteiten en het verbeteren van de natuurkwaliteit in Gelderland, met een bijzondere focus op de Veluwe. Reductie van de stikstofemissie, zowel binnen als buiten het stikstofreductiegebied, zal een wezenlijk onderdeel gaan vormen van dit programma onder de Omgevingswet. Daar waar het gaat om regels, worden deze deels opgenomen in de Gelderse omgevingsverordening.

1.4 Voorbereiding en planning

We schetsen kort de voorbereiding en de planning voor het vervolg rond dit beleid. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deed op 18 december 2024 uitspraken die vergaande gevolgen hebben voor de vergunningverlening rond stikstof, onder andere omdat intern salderen vergunningplichtig werd.⁹ Mede naar aanleiding daarvan hebben Gedeputeerde Staten in januari 2025 voorgesteld dat er stroken komen rond vier stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Gelderland. Hiervoor heeft Provinciale Staten in april 2025 een voorbereidingsbesluit vastgesteld. Vanwege de maximale looptijd van een voorbereidingsbesluit worden de regels idealiter in oktober 2026 van kracht. Dit is het tijdsverloop en de planning daarbij:

- Uitspraken van de Raad van State: 18 december 2024 (202201311/1/R2).
- Gedeputeerde Staten stellen stroken voor: 28 januari 2025 (PS2025-82)
- Provinciale Staten nemen voorbereidingsbesluit: 16 april 2025 (PS2025-324)
- Publicatie denkrichting voor het beleid in de stroken: 9 juli 2025 (PS2025-671)
- Participatie rond het beleid in de stroken: vooral in september en oktober 2025
- Verwerking participatie en voorbereiding besluitvorming: november en december 2025
- Besluitvorming over het beleid door Gedeputeerde Staten: januari 2026
- Publicatie regels voor in de omgevingsverordening: 12 februari 2026
- Zienswijzeprocedure: van 12 februari tot en met 26 maart 2026
- Verwerking zienswijzen: april en mei 2026
- Besluitvorming Gedeputeerde Staten over ontwerp Omgevingsverordening: juni 2026
- Besluitvorming Provinciale Staten over Omgevingsverordening: september 2026
- Nieuwe regels definitief in de Omgevingsverordening: oktober 2026
- De meeste regels zullen per 2030 of 2035 van toepassing worden

1.5 Participatie en zienswijzeprocedure

Rond het beleid voor het stikstofreductiegebied zijn er twee momenten voor inspraak: tijdens de participatie (die is reeds afgerond) en straks nog via de zienswijzeprocedure. Het doel van deze

⁷ Zie ook artikel 3.59 van het Besluit kwaliteiten leefomgeving.

⁸ Zie artikel 11.7 van het Besluit activiteiten leefomgeving

⁹ Zie de uitspraken met kenmerk 202201311/1/R2 (Rendac) en 202200383/1/R2 (Amercentrale). Deze zijn onder meer te vinden via deze link: www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/december/rechtspraak-over-intern-salderen-wijzig/

inspraak is het verbeteren van het beleid met ervaring en kennis uit de praktijk, waaronder het beleid dat eerder in de denkrichting is gepubliceerd.¹⁰ In deze paragraaf lichten we de participatie en de zienswijzeprocedure beknopt toe.

Participatie is afgerond

Het zwaartepunt van de participatie lag in september en oktober 2025. Belanghebbenden konden meedenken over de ideeën voor het strokenbeleid uit de denkrichting. De komst van de stroken stond vast en stond daarom niet open voor participatie. De belangrijkste vragen voor de participatie waren: 1) of de regels uitvoerbaar en effectief zijn, of dat er betere alternatieven zijn voor realiseren van stikstofreductie en 2) welke steun er nodig is om te kunnen voldoen aan de regels. Bij de Statenbrief van 9 juli 2025 (PS2025-671) is het participatieplan bijgevoegd. Op verschillende manieren is uiteindelijk vormgegeven aan de participatie:

- Er waren 8 inloopbijeenkomsten rond de Veluwe en bij Winterswijk. Via 65.000 brieven en via nieuwsberichten zijn inwoners, grondeigenaren en ondernemers uitgenodigd. De bijeenkomsten zijn bezocht door bijna 1.000 ondernemers, grondeigenaren en inwoners. Over het algemeen was de sfeer constructief, waarbij tegelijk ook merkbaar was dat de voorgestelde regels zorgen, onrust en verontwaardiging teweegbrengen. Veel gehoord was de zoektocht naar proportionaliteit; diverse mensen hadden het idee dat er ten opzichte van anderen onevenredig veel van hen gevraagd werd. Anderen, vaak ondernemers, hadden er geen vertrouwen in dat ze aan de maatregelen kunnen voldoen en tegelijk qua bedrijfsvoering een haalbare toekomst hebben. Vanuit de agrarische sector hadden veel bezoekers behoefte aan meer concreetheid in de uitwerking.
- Er is een digitaal participatieplatform waarop mensen 850 keer een reactie hebben gegeven op de regels. Hier is ook het proces te volgen en daar is alle inbreng terug te vinden. Al deze reacties zijn verwerkt en worden voorzien van een terugkoppeling. Er zijn ook verslagen geplaatst van de inloopbijeenkomsten, van de gesprekken met vertegenwoordigende organisaties en van de gesprekken met medeoverheden.
- Er zijn 7 bijeenkomsten geweest met groepjes gemeenten. Alle 19 gemeenten in het gebied zijn uitgenodigd. Deze bijeenkomsten combineerden het geven van uitleg met het ophalen van feedback en het bespreken van casussen. De sfeer was open, er was begrip voor de stappen die genomen worden. Gemeenten hebben wel regelmatig hun zorgen uitgesproken of de regels niet te beperkend werken. Er is tijdens twee bijeenkomsten gepleit voor een verbod op houtstook en er is gevraagd om ruimte voor woningbouw.
- Er zijn gesprekken gevoerd met 22 vertegenwoordigende organisaties vanuit de sectoren die gevolgen gaan ondervinden van het beleid. Van Farmers Defence Force tot LTO, Caring Farmers en MOB. Ook met organisaties zoals VNO-NCW, HISWA RECRON en de grote Gelderse attracties rond de Veluwe is gesproken. Uit de gesprekken bleek onder meer dat het voor grote ondernemingen makkelijker is om investeringen en kennis te organiseren dan voor kleinere ondernemingen. Vanuit de natuurorganisaties was er waardering voor de stap vooruit, maar met de waarschuwing dat het niet voldoende is. Zij hebben ook gepleit voor een aanpak met meer oog voor hydrologie en natuurinclusieve en extensieve agrariërs. Er is door natuurorganisaties en waterschappen gewaarschuwd voor de omzetting van grasland naar bouwland, dit kan leiden tot meer nitraatuitspoeling en meer inzet van gewasbeschermingsmiddelen.
- Er zijn 120 persoonlijke gesprekken gevoerd tussen medewerkers van de provincie en ondernemers: 70 agrariërs en 50 andere ondernemers. Vooral kleinere ondernemers, agrariërs en zelfstandige vakantieparken hadden veel vragen en zorgen. Het is belangrijk voor ondernemers om te begrijpen wat de regels betekenen voor hun specifieke situatie en wat dat betekent voor toekomstige bedrijfsmatige keuzes, zo bleek. Tijdens de

¹⁰ Zie de 'Denkrichting invulling beleid stikstofstroken' van 8 juli 2025 van de Provincie Gelderland, waarbij de denkrichting en de Statenbrief (PS2025-671) zijn te vinden via: [https://gelderland.stateninformatie.nl/modules/19/Statenstukken/1064316](https:// gelderland.stateninformatie.nl/modules/19/Statenstukken/1064316)

gesprekken klonk ook kritiek op de haalbaarheid van de voorgestelde regels. En er zijn suggesties gedaan voor ondersteunend beleid en een uitvoeringsorganisatie.

Alles wat is opgehaald via de participatie, is verwerkt in een uitgebreider en openbaar participatieverslag.¹¹ Ook via het digitale platform zijn de uitkomsten na te gaan.¹²

We schetsen beknopt wat er met de opbrengsten gebeurd is. Tijdens het participatieproces zijn reacties, zorgen en ideeën opgehaald. Deze inbreng is thematisch geordend en geanalyseerd. De opbrengsten zijn beoordeeld op haalbaarheid, effectiviteit, uitvoerbaarheid en kosten. Op diverse punten heeft dit geleid tot inhoudelijke verbeteringen en verduidelijkingen. We zetten enkele belangrijke aanpassingen, die mede zijn ingegeven door de participatie, beknopt op een rij:

- Bedrijven en maatschappelijke functies: minder strenge emissiegrenswaarden / ingangsdatum voor diverse regels van 2030 naar 2035 / eerder referentiejaar (2018) bij bepaling vermindering gasverbruik / verkennen kansen voor minder netcongestie met warmtekraftkoppelingen.
- Agrarische sector: rekening houden met veehouders die stallen al eerder hebben gemoderniseerd / zaakbegeleiding als flankerend beleid / stimuleren van biologische en natuurinclusieve landbouw / behoud grasland ter voorkoming van minder wenselijke teelten / helderheid voor paardenhouders / verkenning rond collectieve mestverwerking.
- Mobiliteit: geen regels rond verduurzaming van woon-werkverkeer / geen gedwongen gedeeltelijke elektrificatie van het wagenpark van bedrijven.
- Wonen en bouwen: verkenning van generieke oplossing voor vergunningverlening / aansluiten bij de routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen voor de regels rond de verduurzaming van mobiele werktuigen.

In de hoofdstukken 3 tot en met 7 gaan we uitgebreider in op deze aanpassingen.

Zienswijzeprocedure

Ook na de participatie in 2025 is er nog ruimte voor inspraak. De ontwerp omgevingsverordening publiceren we in het landelijke Omgevingsloket en op www.officielebekendmakingen.nl. In de omgevingsverordening wordt heel concreet hoe de regels gaan luiden. Zienswijzen op de ontwerp omgevingsverordening kunnen van 12 februari tot en met 26 maart 2026 worden ingediend. Dat kan via de website van de provincie Gelderland, via e-mail of met een brief. Het is ook mogelijk telefonisch een zienswijze in te dienen, daarvoor kan een afspraak gemaakt worden via het provincieloket, te bereiken via 026 359 99 99.

Alle zienswijzen worden bestudeerd en beantwoord via een zienswijzennota. Gedeputeerde Staten betrekken de inhoud van de zienswijzen bij de besluitvorming en bij de voorstellen die aan Provinciale Staten gedaan gaan worden. Indieners van een zienswijze ontvangen de zienswijzennota zodra deze is vastgesteld.

1.6 Verhouding tot rijksbeleid

Naast de provincie werkt ook de rijksoverheid aan beleid rond stikstofreductie. Op 25 april 2025 publiceerde de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel de voornemens. In de brief aan de Tweede Kamer (35334-362) is opgenomen: “Het kabinet kiest ervoor om te starten met deze aanpak op de Veluwe en in de Peel. Hierbij wordt gedacht aan het instellen van een strook van 250 meter rond overbelaste hexagonen, met maatwerk per gebied.” Buiten de mededelingen in deze brief is er voor deze stroken nog geen vastgelegd beleid vanuit de rijksoverheid.

¹¹ Zie het ‘Participatieverslag Stikstofstroken’ dat in december 2025 is gepubliceerd door de provincie Gelderland.

¹² Zie het online platform voor de participatie: <https://denkmee.gelderland.nl/stikstof/inloopbijeenkomsten>

Kort na verzending van deze Kamerbrief, is het kabinet gevallen, op 5 juni 2025. Daardoor kunnen we van de rijksoverheid minder helderheid verwachten over het stikstofbeleid dat op de langere termijn gevoerd gaat worden. Het zal enige tijd duren voordat die helderheid er wel weer is. In Gelderland kiezen we ervoor om onze verantwoordelijkheid te blijven nemen en door te gaan op de provinciale koers. Dat is ook noodzakelijk, gezien de preciaire situatie rond de vergunningverlening en de staat van de natuur.

Ook de uitbreidingen van defensie rond de Veluwe komen voort uit rijksbeleid. Defensie heeft in Gelderland diverse locaties aangewezen die het nodig acht voor uitbreiding van de activiteiten van de krijgsmacht, dit speelt vooral rond de Veluwe: in Apeldoorn, Arnhem, Ede, Elburg, Epe, Heerde en Oldebroek. Bij de participatie is gebleken dat dit invloed heeft op hoe door bewoners en ondernemers naar de regels voor stikstofreductie gekeken wordt: “Waarom moet ik elektrisch gaan bouwen als er straks zoveel meer tanks en helikopters hier gaan bewegen? Dat heeft dan toch geen zin?” Meer daarover is te vinden in het participatieverslag.¹³

Ook op een andere manier heeft het rijksbeleid invloed. Want er zijn onderwerpen waarvoor de rijksoverheid regels heeft gesteld, bijvoorbeeld rond de regels die er zijn voor de landbouwsector of voor woningbouw. Het kan zo zijn dat de provincie daardoor niet bevoegd is om (extra) regels te stellen of dat het ontbreekt aan benodigd beleid vanuit de rijksoverheid. Dit wordt dan vermeld in de toelichtingen bij de maatregelen, in de hoofdstukken 3 tot en met 7.

1.7 Verhouding tot Aanpak Veluwe en gebiedsplan Winterswijk

In dezelfde tijd dat het beleid voor het stikstofreductie gebied is uitgewerkt, is de samenwerking rond de Veluwe meer en meer van de grond gekomen. Bij de Aanpak Veluwe werken gemeenten, de rijksoverheid, waterschappen en de provincie samen. De eerste stappen zijn het vaststellen van een samenwerkingsovereenkomst en een eerste uitvoeringsplan met concrete maatregelen waarvan de uitvoering kan starten in 2026. Het stikstofreductiegebied overlapt geografisch gezien voor het overgrote deel met het werkingsgebied van de Aanpak Veluwe. We benutten de stappen die al vanuit het gebied zijn voorbereid, zoals het Uitvoeringsplan Foodvalley, dat opgaat in de Aanpak Veluwe. De stroken zijn nu het meest concreet en zien we als een eerste stap in de verdere uitvoering van de plannen. De Aanpak Veluwe omvat een bredere aanpak dan het strokenbeleid, er is ook aandacht voor maatregelen gericht op natuurherstel en hydrologie.

Bij Winterswijk is het toekomstperspectief voor het landelijk gebied essentieel, via de gebiedsontwikkeling Winterswijk.¹⁴ In het voorjaar stellen de drie overheden het gebiedsplan vast, met daarin aandacht voor onder meer natuurherstel, hydrologie en een goed toekomstperspectief voor bedrijven en inwoners.

1.8 Geen aanvullende regels rond salderen

In de denkrichting van juli 2025 was opgenomen dat er aangescherpte regels over salderen in de strook komen. Dit gaat echter niet gebeuren. Dat betekent dat de Beleidsregels Salderen Gelderland geen bijzondere bepalingen krijgen voor bedrijven in het stikstofreductiegebied.

Hoe zit het straks met bedrijven die in het gebied gelegen zijn en hun mogelijkheden om te salderen? Na ampele overwegingen zien we het beperken van salderen tot het alleen nog kunnen inzetten van emissiebronnen *in* het gebied als onwenselijk, omdat we ontwikkelingen in het gebied niet nog verder willen compliceren. Hierbij wegen we twee zaken mee:

¹³ Zie het ‘Participatieverslag Stikstofstroken’ dat in december 2025 is gepubliceerd door de provincie Gelderland.

¹⁴ Zie hiervoor ook de website van de gemeente Winterswijk: www.werkenwinterswijk.nl/gebiedsontwikkelingwinterswijk

- Ten eerste is het sowieso al veel lastiger om met een bedrijf van *buiten* het gebied te salderen naar *binnen* het gebied, omdat deze bedrijven van buiten het gebied minder depositie zullen hebben op het Natura 2000-gebied dat beschermd wordt.
- Ook is in de huidige beleidsregels al sprake van een afromingspercentage van 65% bij extern salderen van de depositie die de aangekochte rechten veroorzaken. Een nog hoger percentage staat niet meer in verhouding tot de kosten.

Conclusie: er komen voor het stikstofreductiegebied geen extra strenge regels voor salderen.

Als bedrijven willen voldoen aan de regels genoemd in dit beleidsdocument, zullen wijzigingen van vergunningen nodig zijn. Daarbij gaan we als provincie niet *aanvullend* nog eens 35% reductie eisen, zoals dat nu bij intern salderen het geval is. Er komen wel regels om te voorkomen dat stikstofruimte die ontstaat door het voldoen aan de regels voor emissiereductie, dat gebruikt zouden gaan worden om te salderen met andere activiteiten.

Natuurherstelmaatregelen en gevolgen voor natuurbeheerders

Stikstof is niet de enige drukfactor waar de natuur last van heeft, ook aan de aanpak van andere drukfactoren moet worden gewerkt. Voor het gewenste natuurherstel is het ook noodzakelijk om aanvullende natuurherstelmaatregelen uit te voeren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan hydrologische maatregelen. Deze natuurherstelmaatregelen zijn géén onderdeel van dit beleid voor het stikstofreductiegebied, maar wél onderdeel van de bredere Versnellingsaanpak Stikstof en van de Aanpak Veluwe.

Ook in het stikstofreductiegebied gaan natuurherstelmaatregelen vorm krijgen, maar via een andere beleidslijn. Over de natuurherstelmaatregelen wordt in januari 2026 een Statenbrief verstuurd met meer informatie.

Ook natuurbeheerders voeren activiteiten uit die zorgen voor stikstofemissie, bijvoorbeeld vanwege de uitvoering van natuurbeheer- en herstelmaatregelen. Ook deze activiteiten vallen onder de regels, bijvoorbeeld wat betreft het werken met emissieloze mobiele werktuigen. Zo dragen ook de natuurbeheerders bij aan stikstofreductie.

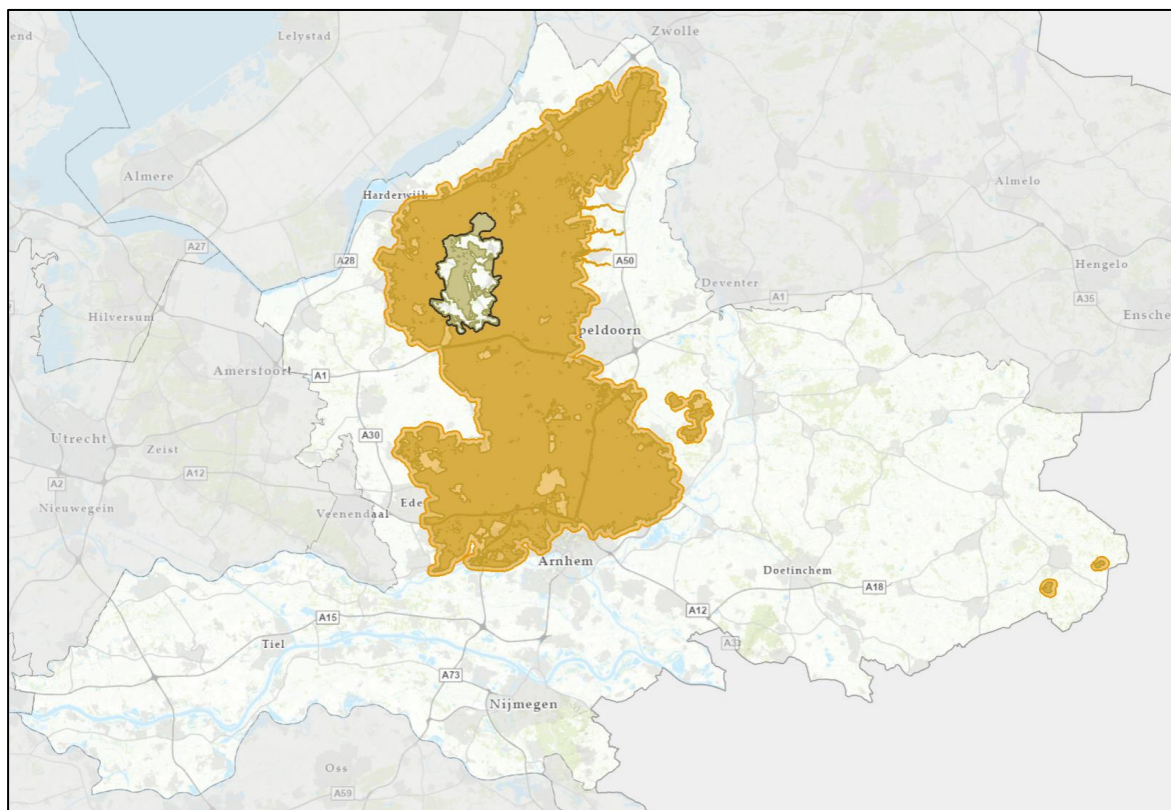
2. Afbakening stikstofreductiegebied

Als we spreken over het stikstofreductiegebied, dan is het belangrijk dat helder is over welk gebied het gaat, wat de afbakening is. In paragraaf 1.6 is op hoofdlijnen de verhouding tot het rijksbeleid geschetst. Over de keuzes die de provincie Gelderland op dit punt maakt is ook meer te vinden in de eerder gepubliceerde denkrichting.¹⁵

2.1 Breedte van de stroken

De provincie Gelderland kiest voor een strook van maximaal 500 meter rond stikstofgevoelige habitats. Bij de keuze voor 500 meter is een belangrijke afweging geweest dat dat de afstand is waarbij er nog een duidelijk relatie aanwijsbaar is tussen de bron en de neerslag van de stikstof.¹⁶ En daarnaast: als een vergelijkbare stikstofreductie in een strook van 250 meter gerealiseerd zou moeten worden, conform het voornemen van de rijksoverheid, dan zijn nóg strengere regels nodig voor een vergelijkbaar effect op de natuur. Nog strengere regels zouden het leven en ondernemen in de strook al te zeer beperken (zie ook het toekomstperspectief in paragraaf 1.1 en zie paragraaf 9.3). Ook qua uitvoering biedt 500 meter voordelen boven een smallere strook, want een grotere strook levert minder enclaves en grensgevallen op. Vanwege deze argumenten kiest de provincie Gelderland voor een strook van maximaal 500 meter.

Voor het weer volledig mogelijk maken van vergunningverlening zijn overigens méér maatregelen nodig gericht op stikstofreductie; in dat kader is een strook van 500 meter op zichzelf onvoldoende (zie ook hoofdstuk 9).



Figuur 2. Op de kaart zijn de vier gebieden te zien die gezamenlijk het stikstofreductiegebied vormen.

Er is een uitzondering voor het GEUS-gebied midden op de Veluwe, zie paragraaf 2.5.

Een gedetailleerde kaart is te bekijken via www.gelderland.nl/themas/stikstof/strokenbeleid

¹⁵ Zie de 'Denkrichting invulling beleid stikstofstroken' van de Provincie Gelderland (PS2025-671) van 8 juli 2028, hoofdstuk 2.

¹⁶ Zie 'Nitrogen deposition around dairy farms: spatial and temporal patterns' van Albert Tietema en anderen van de Universiteit van Amsterdam (2023). Zie onder andere pagina 2. Dit [artikel is te downloaden](#) via de Universiteit van Amsterdam.

2.2 Waar de stroken omheen worden gelegd

Een belangrijke vraag voor de afbakening van het stikstofreductiegebied, is vanaf welk geografisch punt de 500 meter van de stroken gemeten wordt? Het uitgangspunt van de provincie is dat dit gebaseerd is op de huidige ligging van alle stikstofgevoelige habitats binnen de Veluwe, de Landgoederen Brummen, Bekendelle en Willinks Weust, waar verslechtering van de natuurkwaliteit – mede als gevolg van stikstofdepositie – niet kan worden uitgesloten.

Voor de ligging van deze habitats baseren we ons op de habitattypenkaart voor de ligging van de habitattypen en overige stikstofgevoelige habitats (die onderdeel zijn van de leefgebieden).¹⁷ En we baseren ons op de natuurdoelanalyses voor de beoordeling van de mogelijkheid van verslechtering. In de praktijk betekent dit dat de stroken worden gebaseerd op de feitelijke ligging van alle stikstofgevoelige habitats met een oordeel ‘nee, tenzij’ in de natuurdoelanalyse, waarbij dit eindoordeel (mede) tot stand is gekomen door een te hoge stikstofbelasting.¹⁸ Dat is ook waarmee Provinciale Staten eerder hebben ingestemd en wat nu is vastgelegd in het voorbereidingsbesluit.

Net als al is vastgelegd in het voorbereidingsbesluit, gaan de regels ook gelden in het Natura 2000-gebied dat de stroken omsluiten. We voorkomen hiermee dat er binnen de natuur zelf minder strenge regels zouden gelden dan in de gebieden er omheen. Zo voorkomen we ook dat het komt tot een ongewenste verplaatsing van natuurverstorende activiteiten vanuit de stroken naar binnen de natuur. En daar waar er temidden van het Natura 2000-gebied kleine gebieden net niet geraakt worden door de 500 meter, daar geldt hetzelfde uitgangspunt en gaan de regels ook gelden. Dit is ook in lijn met het voorbereidingsbesluit.

2.3 Op de grens van het gebied

Het stikstofreductiegebied heeft een grens. Objecten (zoals bedrijfshallen, percelen, woningen of stallen) die helemaal binnen deze grens vallen, liggen erbinnen en moeten gaan voldoen aan de regels die daar van toepassing worden. Als de geografische grens door een object, gebouw, bedrijf of perceel heenloopt, dan moet er een keuze gemaakt worden. Voor de werkbaarheid van de vergunningverlening in het natuurspoor, is het van belang dat projecten geheel binnen of buiten de strook vallen. Een project, bijvoorbeeld een bedrijf, is de meest geschikte eenheid. Binnen een project kunnen er verschillende activiteiten zijn die binnen of buiten de grens vallen.

Als een project niet in zijn geheel binnen het gebied valt, is bepalend hoeveel stikstof binnen de geografische grens wordt uitgestoten. Daarvoor kijken we dan naar alle activiteiten die binnen het bedrijf/project vallen en stikstof uitstoten.¹⁹ Als 50% of meer van de totale stikstofemissie van een project uit emissiepunten komt binnen de geografische grens, dan valt het hele project binnen het gebied. Daarnaast gaan we verkennen of we een uitstootplafond willen instellen; we denken aan een plafond van 1.000 kg NH₃-equivalent per jaar binnen het gebied, waarboven een project ook *altijd* gezien wordt als liggend binnen het stikstofreductiegebied, ongeacht of dat meer of minder dan 50% van de totale uitstoot van dat bedrijf is.

Deze benadering past goed bij de industrie, de veehouderij in gesloten stallen en andere bedrijvigheid. Voor de grondgebonden (melk)veehouderij en de akkerbouw ligt dit complexer, want bij dit type bedrijven is de bemesting van de grond een substantiële bron van stikstofemissie. De grond die hoort bij zo'n bedrijf is zelden een aaneengesloten kavel. Als we vasthouden aan het projectniveau voor projecten van bedrijven met veel grond, dan zal dit er altijd toe leiden dat er ook veel percelen *buiten* het gebied moeten voldoen aan de regels voor

¹⁷ De habitattypenkaart is online in te zien via het [geoportaal van de provincie](#) Gelderland.

¹⁸ Per Natura 2000-gebied is er een natuurdoelanalyse, zie: www.gelderland.nl/themas/natuur/natuurdoelanalyse

¹⁹ De beoordeling rust op de aanwezigheid van een toestemming die de emissie in kaart brengt. De kwantificering van emissie van de activiteiten wordt bepaald op basis van bijlage V van de omgevingsverordening, de BREF, of het BAL.

binnen het stikstofreductiegebied. Voor landbouwgrond willen we daarom een aparte systematiek hanteren, waarbij deze systematiek geldt voor alle agrarische grond. Dan is het zo dat als een kadastraal perceel voor tenminste 50% binnen het gebied ligt, dat dan de regels gelden voor het gehele kadastrale perceel. Eventuele andere kadastrale percelen van hetzelfde bedrijf buiten het stikstofreductiegebied hoeven niet aan de regels te voldoen. Voor landbouwgrond wordt er dus gestuurd op perceelniveau in plaats van op bedrijfsniveau.

2.4 Stikstofreductie bij Winterswijk

De Natura 2000-gebieden Bekendelle en Willinks Weust in Winterswijk zijn onderdeel van het voorbereidingsbesluit van april 2025 (PS2025-324). Tegelijk loopt er in Winterswijk ook een gebiedsproces. Als uiterlijk in mei 2026 blijkt dat via dat gebiedsproces voldoende stikstofreductie en natuurherstel zal worden gerealiseerd, dan is er in Winterswijk geen stikstofreductiegebied nodig en zal de provincie daarvan afzien. Als dit via het gebiedsproces onvoldoende realiseerbaar blijkt of niet voldoende geborgd is, dan komen er ook rond Willinks Weust en Bekendelle stroken en wordt dit ook stikstofreductiegebied. In dat geval is er uiteraard ook steun (flankerend beleid) beschikbaar voor deze gebieden bij Winterswijk. In het voorjaar stellen de drie betrokken overheden het gebiedsplan vast, op basis waarvan dit afgewogen kan worden.

2.5 Uitzondering voor het GEUS-gebied

Voor het gebied 'GEUS' (Garderen, Elspeet, Uddel, Speuld) is een gebiedsplan opgesteld dat gaat zorgen voor een daling van stikstof en daarmee voor natuurherstel. Daarom is bij de kaderstelling voor de stikstofstroken (PS2025-200) gekozen om géén strook van 500 meter in te stellen voor dit gebied, omdat de verwachting is dat het gebiedsplan geborgde maatregelen oplevert om de stikstofuitstoot te verlagen en de natuur te herstellen. Vrij kort voor het besluit tot stikstofstroken is de provincie Gelderland akkoord gegaan met dit gebiedsplan, waar jaren aan was gewerkt. De provincie Gelderland wil een betrouwbare overheid zijn en heeft daarom besloten de gemaakte afspraken te respecteren en niet met nieuwe maatregelen voor het GEUS-gebied te komen.

2.6 Aanpassingen in de afbakening van het gebied

Er zijn in de afgelopen maanden twee zaken naar voren gekomen die leiden tot aanpassingen van de afbakening van het stikstofreductiegebied:

- Bij het voorbereidingsbesluit is ten onrechte een bepaalde stikstofgevoelige habitatsoort niet meegenomen als basis voor het bepalen van het stikstofreductiegebied. Dit bleek uit een technische controle van de gemaakte kaarten. Daardoor zijn bij het voorbereidingsbesluit onbedoeld vijf bescheiden stukken (bij Hierden en Epe) geen deel geworden van de strook rond de Veluwe. Het gaat om totaal 130 hectare (op 111.946 hectare stroken en natuurgebied). Dat corrigeren we nu. Dat betekent een bescheiden wijziging van de kaart ten opzichte van het voorbereidingsbesluit van april 2025. We zorgen dat de betrokkenen geïnformeerd worden over de regels, over wat dat voor hen betekent en in welke fase van het proces we nu zitten. En uiteraard zullen we vragen hierover beantwoorden.
- Ook bij Vaassen komen we tot een aanpassing van het gebied naar aanleiding van de participatie. Bij Vaassen liggen twee smalle stroken stikstofgevoelige habitats. Het betreft een bosstrook van ongeveer 600 meter langs de Rode Beek en een strook van ongeveer 100 meter langs de Egelbeek. Deze stroken zijn slechts 10 tot 75 meter breed. Totaal gaat het om minder dan 8 hectare natuur. Dit zorg er nu wel voor dat ongeveer de helft van het dorp Vaassen deel is van het stikstofreductiegebied. Deze kleine 8 hectare natuur veroorzaakt zo'n 365 hectare extra strook. Dat de oppervlakte van de strook in dit geval meer dan 40 keer zo groot is als het gebied dat het beoogt te beschermen, is reden om de betreffende smalle stroken natuur niet als basis te gebruiken voor het bepalen van het gebied, ook gezien de maatschappelijke gevolgen hiervan. We maken de strook hier kleiner. We doen dit op basis van het algemene uitgangspunt dat we dit type disproportionaliteit willen voorkomen en dat we daarom bij lange en smalle stroken natuur van

minder dan 100 meter breed kunnen heroverwogen of daar ook een strook omheen wordt gelegd. We zien elders geen vergelijkbare situaties. Deze uitzondering is in die zin uniek.

2.7 Geen wijzigingen vanwege natuurstatus

De staat van de natuur is niet statisch, deze kan veranderen. Ons beleid, en dat van de rijksoverheid, is gericht op natuurherstel. Door dat natuurherstel kan een natuurdoelanalyse van een habitat van 'nee, tenzij' veranderen in 'ja, mits'. Het omgekeerde is ook mogelijk: er kunnen meer habitats met een status 'nee, tenzij' bijkomen, onder meer door achteruitgang van bestaande natuur.

De strook is gedefinieerd als maximaal 500 meter om alle stikstofgevoelige habitats met een 'nee, tenzij'-oordeel. Als de strook zou gaan meebewegen met veranderingen in de natuur, creëren we onduidelijkheid en rechtsonzekerheid. Daarom is een vaste begrenzing van de strook het uitgangspunt: de provincie gaat de grens van het stikstofreductiegebied niet automatisch aanpassen op basis van wijzigende statussen van de natuur.

3. Bedrijven en maatschappelijke functies

In dit hoofdstuk kijken we naar de industrie en andere bedrijven die niet behoren tot de agrarische sector. Ook kijken we in dit hoofdstuk naar maatschappelijke functies, omdat stikstofreductie bij dit type organisaties veelal invulling krijgt via vergelijkbare regels.

Circa 10% van de totale uitstoot van stikstof in het gebied is afkomstig van bedrijven en maatschappelijke functies. Bij het bepalen van de maatregelen voor deze sectoren, speelt mee dat we hiermee ook het 'plafond' bepalen voor de regelgeving rond stikstofreductie in de rest van Gelderland (zie ook paragraaf 1.2), waar relatief gezien meer bedrijvigheid is. Daarom is ervoor gekozen om in de strook ook voor bedrijven en maatschappelijke instellingen te besluiten tot wezenlijke maatregelen. Alle sectoren hebben bij te dragen aan stikstofreductie.

Bij bedrijven gaat het om organisaties waar betaald werk verricht wordt. Als we eenmanszaken buiten beschouwing laten, dan zijn er in de strook circa 3.000 MKB- en grootbedrijven gevestigd, van de totaal ruim 50.000 bedrijfsvestigingen in Gelderland. Het gaat daarbij om ongeveer 160 industriële bedrijven, waarvan een kleine 100 bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie, de metaalindustrie, productie van overige goederen en productie van overige machines en apparaten. Ook zijn er circa 500 organisaties in de zorg en circa 500 bedrijven rond cultuur, sport en recreatie en horeca. Er zijn ook maatschappelijke functies in het stikstofreductiegebied, waarbij te denken valt aan scholen, sporthallen, kazernes, GGZ-instellingen en zwembaden.

Bij bedrijven zijn er vele apparaten, installaties en mobiele werktuigen die stikstof uitstoten. Denk bijvoorbeeld aan kranen, graafmachines, trilplaten en vorkheftrucks. Ook de verwarming van gebouwen en de bemesting van gazons (bijvoorbeeld op golfbanen en sportvelden) levert stikstofuitstoot op. De meeste stikstof bij bedrijven en maatschappelijke functies komt vrij bij verwarming en verhitte, van stookinstallaties tot ovens. Daarom richten de maatregelen zich sterk op regels rond stookinstallaties. Bedrijven en maatschappelijke instellingen zorgen ook voor verkeersbewegingen, daar kijken we niet in dit hoofdstuk naar, maar in hoofdstuk 5 (mobiliteit).

Veelal bestaan de emissies van bedrijven en maatschappelijke instellingen uit stikstofoxiden. Meer dan ammoniak verspreiden stikstofoxiden zich over een groot gebied, tot honderden kilometers ver. Daarom overwegen we om op termijn voor industrie en maatschappelijke functies niet alleen maatregelen *binnen* het stikstofreductiegebied in te voeren, maar ook voor heel Gelderland. Deze afweging maken we later, in het kader van de Versnellingsaanpak Stikstof.

3.1 Maatregelen

In dit hoofdstuk zetten we de maatregelen voor bedrijven en maatschappelijke instellingen op een rij en we motiveren deze. De exacte formulering van de regels is te vinden in het voorstel voor de aanpassing van de Gelderse omgevingsverordening, die begin februari 2026 gepubliceerd wordt. Na nader onderzoek en ook wegend wat er vanuit de participatie naar voren is gebracht, besluiten we concreet tot de volgende maatregelen voor bedrijven en maatschappelijke functies:

- **3.1.1 Geen nieuwe stookinstallaties**

We verbieden vanaf de ingangsdatum van de omgevingsverordening het installeren van nieuwe stookinstallaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan CV-ketels, luchtverhitters, ovens, fornuizen en kachels. We nemen hiervoor regels op in de omgevingsverordening. Nieuwe bedrijven die willen verwarmen, zullen dit moeten doen met elektriciteit. Overigens vallen stookinstallaties die bestaande stookinstallaties vervangen niet onder dit verbod, want het moet wel mogelijk zijn om oude stookinstallaties te vervangen door nieuwe. Dit is ook nodig om te kunnen voldoen aan de strengere norm van regel 3.1.2.

- **3.1.2 Strengere emissienormen stookinstallaties**

We willen per 2035 strengere normen stellen aan stookinstallaties voor de hoeveelheid stikstof die ze uitstoten. Deze regel geldt alleen voor bedrijven en maatschappelijke instellingen met een totaal opgeteld vermogen (ook als het gaat om meerdere installaties) van 400 kilowatt of meer. Bijvoorbeeld voor stoomketels van 2 megawatt of wanneer er verdeeld over het terrein twee ketels aanwezig zijn met elk 250 kilowatt vermogen. De nieuwe norm wordt 40 mg/Nm³. We nemen deze regels op in de omgevingsverordening.

Voor grote stookinstallaties van meer dan 50 megawatt zijn de strengste regels van toepassing, wat meestal betekent dat het bedrijf moet voldoen aan de onderkant van de BBT-range, tenzij er al andere nog strengere regels van toepassing zijn.

- **3.1.3 Reductie van 35% in gasverbruik**

We verplichten bedrijven en maatschappelijke instellingen in het stikstofreductiegebied om voor 2035 het gasverbruik met 35% te verminderen ten opzichte van 2018. Dat levert een vermindering van stikstofuitstoot op. Organisaties zouden anders ook méér gas kunnen gaan verbruiken met een weliswaar duurzamere stookinstallatie, maar dat is zeker niet de bedoeling. Deze regel is dan ook noodzakelijk om te borgen dat de emissie niet alsnog toeneemt en is verbonden aan de regel over strengere emissienormen (3.1.2). We nemen hiervoor regels op in de Gelderse omgevingsverordening.

- **3.1.4 Reductie van 40% in emissiegrenswaarden**

We willen dat voor stookinstallaties en brandstoffen waarvoor in de andere regels nog niks is opgenomen óók een reductieverplichting geldt. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om installaties op stookolie, propaan of butaan. Ook bij deze regel geldt dat we willen borgen dat er niet méér brandstoffen worden gebruikt dan eerder het geval was. Anders dan bij de gasgestookte installaties verplichten we voor deze stookinstallaties géén reductie in het gebruik van de brandstoffen, maar groei willen we wel voorkomen. Deze regel nemen we op in de omgevingsverordening en gaat in vanaf 2035.

Een emissiegrenswaarde is een maximale concentratie van verontreinigende stoffen die door een bedrijf uitgestoten mag worden. Door met deze regels aan te sluiten bij de emissiegrenswaarden uit het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL), zijn er geen installaties of brandstoffen waarvoor onbedoeld geen emissiereductie geldt.²⁰

- **3.1.5 Aanpak industriële piekbelasters**

Piekbelasters zijn bedrijven en maatschappelijke instellingen met een bijzonder grote uitstoot en een depositie van meer dan 2.500 mol per jaar. Bij deze aanpak gaan we maatwerkafspraken maken met piekbelasters, om maatregelen uit te voeren die verder gaan dan wat de regelgeving vereist. Zo kunnen we versneld emissiereductie realiseren. We zorgen dat deze aanpak begin 2027 klaar is voor uitvoering.

In de denkrichting van juli 2025 is ook schonere industriële mestverwerking genoemd. Omdat mestverwerkers in het gebied ook piekbelasters zijn, nemen we deze categorie bedrijven mee in de te ontwikkelen aanpak voor industriële piekbelasters.

- **Elektrificatie mobiele werktuigen (zie ook 7.1.1)**

We gaan regels maken om het gebruik van emissieloze mobiele werktuigen te verplichten. De regels die we op dit punt gaan vaststellen, zijn opgenomen in hoofdstuk 7. Dit raakt bedrijven die werken met mobiele werktuigen zoals vorkheftrucks, kranen en bladblazers.

²⁰ Het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) is te raadplegen via wetten.overheid.nl.

- **Verbod op stikstofhoudende kunstmest (zie ook 4.1.2)**

Er komt een verbod op het gebruik van stikstofhoudende kunstmest binnen het gebied. Dit verbod raakt niet alleen agrarische bedrijven, maar kan bijvoorbeeld ook golfbanen, maneges, recreatieve bedrijven en sportvelden raken. Voor agrarische en niet-agrarische bedrijven gaat deze regel in per 2030.

Alle regels die zijn benoemd in de denkrichting van juli 2025, die krijgen ook een vervolg via regels die in deze paragraaf genoemd zijn. Er zijn ten opzichte van de denkrichting bij deze sector geen maatregelen afgefallen naar aanleiding van de participatie. Wel zijn er voorgestelde maatregelen aangepast, zo gaan nu meer regels pas in per 2035, in plaats van per 2030. Daardoor is de financiële last voor bedrijven minder groot, omdat een groter deel van de stookinstallaties dan al is afgeschreven. Voor bedrijven en maatschappelijke instellingen vervallen wel enkele regels uit de denkrichting die de mobiliteit raken (zie hoofdstuk 5).

3.2 Toelichting op de maatregelen

Als we kijken naar de oorzaken van stikstofuitstoot door bedrijven en maatschappelijke instellingen, dan vormen verbranding en verhitting (veelal in stookketels) de grootste oorzaak. De belangrijkste maatregelen zijn daarom gericht op stookinstallaties bij bedrijven en maatschappelijke instellingen.

De impact van de maatregelen is verkend en daaruit blijkt dat veel bedrijven per 2035 goed lijken te kunnen gaan voldoen aan de regels. Dat is wel afhankelijk van hoe kapitaalkrchtig bedrijven zijn. Voor de kleinere bedrijven zijn de investeringen vaak kleiner, maar is er ook minder kapitaal beschikbaar. Bij grotere bedrijven gaat het over grotere investeringen, maar die zijn vaak ook beter in staat om investeringen op te nemen in de financiële planning. Er zijn risico's voor bedrijven die financieel al minder gezond zijn en voor kleine bedrijven die niet zo kapitaalkrchtig zijn. Daarbij is nog een vraag in hoeverre de verhoging van de BTW in de recreatiemarkt de kapitaalkracht van deze sector zal aantasten. Door de keuze voor het referentiejaar 2018, hoeven bedrijven die de afgelopen jaren al stappen gezet hebben, niet alsnog heel veel stappen te zetten. En sowieso is er tot 2035 de tijd om voorbereidingen te treffen.

De tijd tot de zomer van 2026 gebruiken we om in te gaan op een aanbod van VNO-NCW om 'botsproeven' te doen, ook om zo de sociaal-economische impact van de regels op bedrijven scherper in beeld te krijgen.

Op basis van de Omgevingsverordening Gelderland (artikel 1.4) kunnen Gedeputeerde Staten afwijken van een regel. Dit kan als een regel tot totaal onredelijke gevolgen leidt voor een bedrijf of als de uitvoering van een regel in een specifiek geval niet leidt tot het beoogde doel.

Maatregelen rond stookinstallaties

Wat betreft de regels voor stookinstallaties (3.1.1 t/m 3.1.4) zijn het deze regels *gezamenlijk* die zorgen voor stikstofreductie. De combinatie van deze regels zorgt ervoor dat het niet mogelijk is om de ene brandstof voor de andere te verruilen, om zo alsnog meer uitstoot te veroorzaken.

Wat betreft de maatregel om geen nieuwe stookinstallaties (3.1.1) meer toe te staan, geven we eigenlijk gewoon duidelijkheid over een situatie die feitelijk vaak toch al aan de orde is. Want het verstrekken van natuurvergunningen voor nieuwe stookinstallaties zo dichtbij de natuur is sowieso al niet goed mogelijk qua vergunningverlening. Nieuwe bedrijven kunnen zich alleen nog zo dichtbij stikstofgevoelige natuurgebieden vestigen als ze (nagenoeg) geen stikstof uitstoten. We voorzien dat het voor grotere industriële bedrijven niet meer mogelijk is om zich nog nieuw in het stikstofreductiegebied te vestigen; dat zien we ook als passend voor dit gebied.

Bij de maatregel voor de stookinstallaties (3.1.2) is het belangrijk dat de invoeringstermijn rekening houdt met de levensduur en afschrijvingstermijnen van ketels, zo kwam naar voren uit de participatie. De nu bepaalde maatregel gaat daarom later in dan de maatregel zoals deze eerder was vormgegeven in de denkrichting: niet in 2030 maar in 2035. Doordat deze maatregel later in werking treedt, is een groter deel van de stookinstallaties al afgeschreven op het moment dat de nieuwe norm ingaat. Dit drukt de kosten.

Het is niet zo dat door deze regels een ketel altijd *geheel* vervangen moet worden, vaak kan een bedrijf volstaan met een nieuwe brander of een nageschakelde techniek. Het vervangen van een brander in een grote stookinstallatie kost enkele tienduizenden euro's per stookinstallatie, afhankelijk van de grootte van de brander. De afschrijvingstermijn van deze branders is meestal 10 tot 15 jaar. Het merendeel van de branders zal in 2035 dan ook al afgeschreven zijn. Vervanging is meestal een al ingecalculeerde kostenpost. Door deze termijn te hanteren, is de strengere emissienorm financieel meestal wel uitvoerbaar bij grotere ketels.

Kleine stookinstallaties, zoals CV-ketels, kosten enkele honderden tot duizenden euro's. Deze ketels hebben een levensduur van circa 15 jaar. De CV-ketels die tegenwoordig worden aangeboden, voldoen al aan de gestelde normen. Het merendeel van de CV-installaties zal dan ook aan de norm voldoen, doordat deze ketels voor 2035 worden vervangen.

De grens van 400 kilowatt, die bij maatregel 3.1.2 genoemd wordt, sluit aan bij grenzen in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). We kiezen voor 'totaal geïnstalleerd vermogen' om te zorgen dat zowel bedrijven met meerdere kleinere stookinstallaties als bedrijven met één grote stookinstallatie aan de strengere normen moeten voldoen. Want ook veel kleinere installaties kunnen tezamen een significante stikstofuitstoot veroorzaken.

Naar schatting zijn er in het stikstofreductiegebied circa 200 grotere individuele stookinstallaties van 400 kilowatt of meer. We hebben echter geen beeld van het aantal bedrijven met een totaal opgesteld vermogen van 400 kilowatt als meerdere installaties per bedrijf zouden worden opgeteld. De strengere normen gelden voor uiteenlopende bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een voorbeeld is dat een papierfabriek met verschillende grotere stookinstallaties, de oude stookinstallaties zal moeten vervangen of een nageschakelde techniek moet gaan gebruiken, zoals 'selectieve katalytische reductie'. Het kan ook zo zijn dat een vakantiepark met meerdere huisjes in deze huisjes de verouderde ketels moet gaan vervangen door modernere gasketels of door emissieloze verwarming. Voor de meeste bedrijven zal de strengere norm voor aardgasketels gaan gelden: van 70 naar 40 mg/Nm³.

In het stikstofreductiegebied zijn, zover bekend, geen grote installaties aanwezig van meer dan 50 megawatt. Toch hebben we wel regels voor dit type installaties opgenomen en wel vanwege drie redenen: 1) de regel laat zien dat we voor *alle* bedrijven strenger zijn, ook voor de bedrijven met hele grote stookinstallaties, 2) het geeft een signaal dat we dit type bedrijven überhaupt liever niet in het gebied willen en 3) als we deze regel nu opnemen is het later eenvoudiger om eventueel het werkingsgebied van de regels rond stookinstallaties uit te breiden, bijvoorbeeld in het kader van de Aanpak Veluwe of voor de rest van Gelderland.

Technische toelichting regels stookinstallaties

We geven op de maatregel 3.1.2 in dit kader een wat diepgaandere technische toelichting. We lopen daarbij de verschillende emissienormen voor diverse stookinstallaties af. Daarbij lichten we toe waarop deze normen zijn gebaseerd en waarom ze technisch haalbaar zijn.

Maximaal 40 mg/Nm³ bij 3% zuurstof voor kleine- en middelgrote aardgasgestookte ketels

Met de terminologie klein (400kW-1MW), middelgroot (1MW-50MW) en groot (>50MW), sluiten we aan bij de definities in het BAL. Een uitzondering hierop is dat voor de eisen voor stookinstallaties wordt gekozen voor 'totaal geïnstalleerd vermogen'. Dit betekent dat voor meerdere stookinstallaties van minder 400 kW bij hetzelfde bedrijf die samen boven de 400 kW uitkomen, dezelfde eisen gelden als wanneer er een enkele installatie van meer dan 400 kW staat. Dit is om te voorkomen dat bedrijven die veel stookinstallaties hebben staan van minder dan 400 kW, met een significante gezamenlijke emissie, geen strengere eisen krijgen.

Bijvoorbeeld bij vakantieparken zullen veel kleine ketels opgesteld staan ter verwarming van huisjes. Deze zullen gezamenlijk boven de 400 kW uitkomen. Voor deze ketels geldt dus de eis van 40 mg/Nm³. Dit soort ketels moeten sinds 2018 voldoen aan de Eco-design richtlijn, deze ketels zijn al schoner geworden. Sinds 2018 zijn deze ketels naar verwachting nog schoner geworden: uit een prognose van TNO uit 2014 ('Update NOx-emissiefactoren kleine vuurhaarden', R10584) kan geconcludeerd worden dat een emissie van ongeveer 28 mg/Nm³ gehaald zal worden door ketels die nieuw waren in 2018. Op basis daarvan concluderen we dat met moderne ketels in een vakantiepark de norm van 40 mg/Nm³ gehaald kan worden. Dit betekent wel dat in sommige gevallen de ketels vervangen moeten worden.

Voor nieuwe aardgasgestookte middelgrote ketels blijkt dat 40 mg/Nm³ ook haalbaar is. We baseren ons daarbij op meetgegevens van de Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM). Zij kennen meerdere voorbeelden waaruit blijkt dat 40 mg/Nm³ voor dergelijke ketels haalbaar is. Zo is er een bedrijf waar twee installaties van 17 MW staan. Conform SCIOS realiseren deze beide 29 mg/Nm³. Uit metingen van de ODGM in 2019 blijkt dat deze ketels 39-44 mg/Nm³ doen. Er is ook een tweede bedrijf met drie installaties van 5,7 MW, 5,7 MW en 1,7 MW. Bij de laatste SCIOS-metingen uit 2021 is 20 tot 29 mg/Nm³ gemeten en bij de laatste metingen uit 2023 is 31 tot 32 mg/Nm³ gemeten bij de ketels. Op basis van het SCIOS-portaal blijkt dat landelijk 18% van de bedrijven met dit type stookinstallaties al voldoen aan de nieuwe regels. Daarnaast blijkt ook uit gegevens van leveranciers dat verschillende low NOx branders waarden lager halen van 50 mg/Nm³ (zie de [website van Elco](#)). En er zijn waarden lager dan 35 mg/Nm³ voor ultra low NOx branders (zie de [website van M. W. Nelson](#)). Onze conclusie: een emissie-eis van 40mg/Nm³ is technisch haalbaar voor kleine en middelgrote aardgasgestookte ketels bij 3% zuurstof.

Maximaal 35 mg/Nm³ bij 15% zuurstof voor gasmotoren

Voor gasmotoren groter dan 2,5 MW is de eis in het BAL al 35 mg/Nm³. Voor kleinere gasmotoren en gasmotoren op propaan, butaan of vergistingsgas betekent dit een aanscherping van de emissie-eis.

Voor nieuwe gasmotoren groter dan 2,5 MW blijkt uit meetgegevens van de ODGM dat 35 mg/Nm³ haalbaar is. Voor warmtekrachtkoppelingen geldt dat een afstelling voor hoog elektrisch rendement leidt tot een hoge emissie van NOx. Hierdoor voldoen alleen kleinere gasmotoren in de praktijk aan de eis van 35 mg/Nm³ die *niet* afgesteld zijn voor een hoog elektrisch rendement (bijvoorbeeld ten bate van de glastuinbouw).

Voor de kleinere gasmotoren die nog niet aan de scherpere norm kunnen voldoen, betekent dit dat er een andere oplossing gezocht moet worden. Uit SCIOS-gegevens blijkt dat er gasmotoren zijn tussen de 100 kW en 2,5 MW die kunnen voldoen aan de voorgestelde norm (ca. 7% in Nederland). Deze staan bij een brede range aan bedrijven, van hotels, zwembaden, sportcentra en rioolwaterzuiveringen tot de glastuinbouw. Dit betekent dat het mogelijk is om de kleinere gasmotoren die niet voldoen, te vervangen door gasmotoren die wel kunnen

voldoen. Daarnaast zijn er andere mogelijkheden, afhankelijk van de toepassing, zoals vervanging door een ketel/warmtepomp of door het opwerken van biogas naar groengas en dit leveren aan het net.

Uit het SCIOS-portaal blijkt dat ongeveer 50% van de bedrijven met dit type installatie in Nederland al de norm voldoen, als gekeken wordt naar gasmotoren in de complete vermogensrange waarin ze beschikbaar zijn.

Minimaal 60%-reductie op BAL-eisen voor niet IPPC-bedrijven voor stookinstallaties op biomassa

Uit meetgegevens van de ODGM blijkt dat bij toepassing van selectieve catalytische reductie (scr) in combinatie met selectieve niet katalytische reductie (snr) bij nieuwe installaties 20 mg/Nm³ haalbaar is. Er zijn diverse voorbeelden waar waarden van rond de 20 mg/Nm³ en lager bij 6% zuurstof gemeten zijn. Zo is er een bedrijf gelegen binnen het stikstofreductiegebied dat een hybride systeem gebruikt. Bovenin de ketel een snr en daarna een scr, hier wordt zelfs 1 mg/Nm³ NO_x gemeten. Bij een andere ketel op die locatie bedraagt de hoogst gemeten emissie 12 mg/Nm³ NO_x. Er is ook een ander bedrijf waar in 2021 zo'n 21 mg/Nm³ NO_x bij 6% zuurstof is gemeten. Dit betreft metingen door een geaccrediteerd bureau (SGS). De range in het BAL voor stookinstallaties ligt, afhankelijk van het vermogen, tussen de 100 en 300 mg/Nm³. Hieruit blijkt dat een reductie van 60% op deze normen bij inzet van nageschakelde technieken of combinaties daarvan goed haalbaar is.

Minimaal 40%-reductie op BAL-eisen voor niet IPPC-bedrijven voor andere stookinstallaties en stookinstallaties op andere brandstoffen

Deze regel is van toepassing op alle stookinstallaties waar de overige regels niet voor gelden. Dit is van belang om te voorkomen dat er een verschuiving plaatsvindt naar installaties waar deze norm op van toepassing is. Het gaat dan bijvoorbeeld om dieselgestookte installaties of om houtgestookte installaties. Bij dit type 'overige stookinstallaties' en 'stookinstallaties op niet standaard brandstof' zijn bij ODGM weinig metingen uitgevoerd. Het is onduidelijk in welke gevallen voldaan kan worden. Wel blijkt dat er niet zoveel overige stookinstallaties en stookinstallaties op niet standaard brandstof in het gebied aanwezig zijn, het gaat om ongeveer 5% van het totale aantal stookinstallaties boven de 400 kW.

Bij maatregel 3.1.4 willen we vermelden dat de emissiegrenswaarde niet *altijd* geldt, want er is een ondergrens per stofklasse. Als de uitstoot van een bedrijf onder de ondergrens ligt, dan gelden de grensemisiewaarden niet voor dat bedrijf.²¹ NO_x is een vorm van stikstof en één van de verontreinigende stoffen waarvoor een emissiegrenswaarde geldt.

Reductie gasverbruik

Met maatregel 3.1.3, gericht op gasreductie, willen we de ingezette route naar verduurzaming onderstrepen en versnellen. Er is gekozen voor 35% reductie ten opzichte van het verbruik in 2018. Dit is een aanpassing ten opzichte van de denkrichting. Deze aanpassing is gedaan naar aanleiding van de participatie. Bedrijven die al hebben geïsoleerd, die het productieproces al hebben geoptimaliseerd of die andere investeringen hebben gedaan, die worden zo niet onevenredig geraakt.

Op basis van informatie van de netbeheerder en bevindingen vanuit provinciale initiatieven rond energiebesparing, zien we dat bedrijven gemiddeld genomen al 20% reductie bereikt hebben. Een aanvullende stap van 15% zien we als nodig en realistisch. Om dit te ondersteunen, zetten we in op kennisdeling en gerichte ondersteuning via onder meer energie-expertisecentra.

²¹ [Emissiegrenswaarden lucht | Informatiepunt Leefomgeving](#)

Bij de maatregel die gaat over 35% gasreductie was het aanvankelijk (in de denkrichting uit juli 2025) niet toegestaan om het contract voor elektriciteit bij Liander te verhogen. Dit was genoemd om verdere belasting van het stroomnet te voorkomen. Deze voorwaarde is echter juridisch niet uitvoerbaar, omdat wij niet bevoegd zijn om contractaanpassingen van een derde voor te schrijven, daarom is deze voorwaarde geen onderdeel meer van deze maatregel.

Aanpak industriële piekbelasters

Via de 'Aanpak industriële piekbelasters' (3.1.5) gaan we afspraken met piekbelasters maken om maatregelen uit te voeren die verder gaan dan wat de regelgeving vereist. Zo kunnen we versneld en op een effectieve manier emissiereductie realiseren. Bij het komen tot maatwerkafspraken gaan we gebruik maken van de expertise van de Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM).

Ter voorbereiding op deze aanpak is voor een beperkt aantal piekbelasters alvast geanalyseerd wat de economische impact zal zijn bij verplaatsen of stoppen. Uit deze analyse blijkt dat het stoppen of verplaatsen van deze bedrijven mogelijk geen realistische optie is. Want verplaatsing naar een nieuwe locatie is niet alleen duur, maar is ook praktisch en juridisch complex, zowel vanwege de benodigde stikstofruimte op de nieuwe locatie als door de regionale binding van de betrokken medewerkers. Een regeling om te stoppen is ook een optie, maar mogelijk kostbaar.

Omgaan met netcongestie

In 2022 heeft landelijke netbeheerder TenneT netcongestie op het hoogspanningsnet afgekondigd voor Gelderland. Netcongestie treedt op wanneer het stroomnet zijn maximale capaciteit bereikt, waardoor extra levering of teruglevering van elektriciteit niet mogelijk is. Nieuwe of grotere aansluitingen worden via een landelijk prioriteringskader aangesloten, waarbij veiligheid en basisvoorzieningen (zoals woningbouw) voorrang krijgen op overige aansluitingen, waaronder bedrijven.

Bij het beleid dat we in dit hoofdstuk uiteenzetten is rekening gehouden met het gegeven van netcongestie en is ook gekeken naar wat *wel* mogelijk is. Door netcongestie is het veelal niet mogelijk om over te schakelen naar stookinstallaties die volledig emissieloos zijn, wel is het mogelijk om schonere stookinstallaties in te zetten die gaan voldoen aan de genoemde regels. Dit kan bijvoorbeeld met nageschakelde technieken of door het vervangen van branders. De verwachting is dat er vanaf 2033-2035 weer structurele ruimte ontstaat op het elektriciteitsnet, door de ingebruikname van nieuwe hoogspanningsstations. We zetten in het flankerend beleid (paragraaf 3.3) ondertussen wel in op lokale oplossingen, waarbij komende jaren per onderstation gericht wordt gekeken wat mogelijk is aan flexibele oplossingen en contracten.

Vanwege netcongestie is elektrificeren maar beperkt mogelijk. Als bedrijven wel elektrificeren, is het van belang dat dit vorm krijgt in combinatie met slimme opslag van energie, om zo de pieken op het stroomnet te verminderen. We zullen op een innovatieve wijze vorm moeten geven aan de ontwikkeling en elektrificatie van geplande bedrijventerreinen in het stikstofreductiegebied.

Bij de elektrificatie van bedrijventerreinen moet Liander ook prioriteit *kunnen* geven aan lokale, flexibele stroomvoorziening voor deze locaties. De netcongestie in het gebied zit echter vooral op hoogspanningsniveau, bij TenneT. Dit betekent dat we deze bottleneck moeten oplossen, tot die tijd is er geen extra vermogen beschikbaar voor grootverbruikers. Dit knelpunt wordt niet veroorzaakt door het instellen van een stikstofreductiegebied, maar is sowieso een probleem in dit gebied. We onderzoeken samen met Liander in hoeverre we het strategisch bijplaatsen van flexibel vermogen kunnen faciliteren, om zo lokaal toch extra mogelijkheden te scheppen.

Suggesties uit de participatie

Via de participatie hebben we ruim 150 reacties gekregen vanuit bedrijven en maatschappelijke instellingen. Daarbij was er een beperkt aantal reacties vanuit de grotere industrie en waren er veel reacties vanuit de sector recreatie en toerisme. De sector recreatie en toerisme is vanaf mei 2025 meegenomen in alle participatiestappen, ook tijdens informatiebijeenkomsten specifiek voor deze sector. Tijdens de provinciale participatiebijeenkomsten en tijdens één-op-één gesprekken is door de recreatiesector veel inbreng geleverd. Ook de samenwerkende attracties en Nederlandse vereniging van saunabedrijven hebben inbreng geleverd. De reacties gingen veelal niet over de regels zelf, maar over de gevolgen ervan.

Een deel van de ondernemers stelt dat zij al aan de voorgestelde maatregelen te voldoen, zij brachten in dat het nog verder terugbrengen van gasverbruik voor koplopers niet zomaar haalbaar is. Bedrijven vragen zich af of ze nog wel kunnen ondernemen en of ze zich nog kunnen ontwikkelen. Ook vrezen ondernemers dat hun concurrentiepositie verslechtert ten opzichte van bedrijven buiten het stikstofreductiegebied, dat ze op kosten worden gejaagd. Er zijn veel vragen gesteld in relatie tot proportionaliteit en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. En bedrijven willen wel (verder) elektrificeren, maar weten dat het stroomnet dit niet aankan. Een aangedragen aandachtspunt is, dat het niet eenvoudig is om inzichtelijk te maken welke type ketels in individuele recreatiewoningen hangen die in privaat eigendom zijn. Bedrijven en instellingen vinden het vaak ook oneerlijk dat kleine en middelgrote ondernemers strenge regels krijgen, terwijl grote vervuilers (zoals vliegvelden, defensie of industrie) minder zichtbaar worden aangepakt. Er waren ook GGZ-instellingen die vrezen klem te komen zitten.

De bedrijven, en zeker de sector recreatie en toerisme, onderkennen dat de Veluwe ook hun 'groene kapitaal' is. Daarom investeren ze al in het verduurzamen van hun bedrijven. Het reduceren van stikstofuitstoot helpt om dit 'kapitaal' haar waarde te laten behouden. En voor maatschappelijke instellingen is de groene omgeving onderdeel van de kwaliteit van zorg. Goede natuurkwaliteit is daarmee ook in hun eigen belang.

Belangrijke aanpassingen die we hebben gedaan naar aanleiding van de participatie, zijn dat de emissiegrenswaarden (bij regel 3.1.2) zijn bijgesteld van 35 mg/Nm³ naar 40 mg/Nm³, ten bate van de uitvoerbaarheid. Dit is ook in de gesprekken met de recreatiesector naar voren gekomen. Daarnaast was het voornemen om diverse regels per 2030 in te laten gaan en dat is 2035 geworden. Ook was er eerder sprake van een uitzondering rond de verduurzaming van zwembaden, maar hier is vanaf gezien, omdat vrijwel alle zwembaden in het gebied al blijken te voldoen aan de nieuwe normen.

Er is tijdens de participatie een voorstel gedaan om grote bedrijven via warmtekrachtkoppeling bij te laten dragen aan netstabilisering en om zo ook de netcongestie te verkleinen. De bedrijven werken dan in principe elektrisch, maar kunnen naar gas omschakelen tijdens piekuren. Ze zouden zelfs elektriciteit kunnen leveren aan het net, indien nodig. Dit alles dan wel onder de voorwaarde dat er substantieel minder gas wordt verbruikt dan eerder. Dit voorstel wordt met Liander verder besproken bij de uitwerking van het flankerend beleid.

3.3 Flankerend beleid

De provincie is zich ervan bewust dat (een deel van) deze regels grote invloed kan hebben op bedrijven en maatschappelijke instellingen. Dit kan ook financieel gevolgen hebben. Daarom wil de provincie steun bieden waar mogelijk en passend. Die steun gaat de provincie bieden door procesbegeleiding, door kennisdeling en door financiële steun. In 2026 werken we het flankerend beleid verder uit. Deze uitwerking kan pas goed plaatsvinden nu de regels geconcretiseerd zijn.

Subsidies voor verduurzaming

Om uitstoot te verminderen willen we bedrijven en maatschappelijke instellingen helpen om hun stookinstallaties eerder te vervangen en niet te wachten tot het einde van de levensduur. Dit geldt zowel voor emissieloze alternatieven (voor zover haalbaar gezien netcongestie) als voor verbeterde installaties op fossiele brandstoffen.

Bij de subsidieverlening moeten we rekening houden met de staatssteunregels. De Europese Unie wil gelijke concurrentievoorwaarden scheppen voor alle ondernemingen op de Europese markt. Als sprake is van de mogelijke verstoring van de mededinging op die markt, dan is er sprake van staatssteun. En dat is in principe verboden. Er gelden uitzonderingen, zoals de zogenaamde Landbouwwijzigingsverordening (LVV), de Algemene Groepswijzigingsverordening (AGVV) en de de-minimisverordening. Als subsidie binnen de kaders van deze verordeningen past, dan is er sprake van geoorloofde steun. Als deze verordeningen niet van toepassing zijn, dan moeten er afspraken gemaakt worden met de Europese Commissie.

Een voorbeeld: steun voor het vervangen van fossiele stookinstallaties door betere fossiele stookinstallaties is nu alleen mogelijk via de de-minimisverordening (maximaal € 300.000 steun per onderneming per drie jaar). Andere opties voor steun vergen Europese goedkeuring en complexe berekeningen. We verkennen of we regelingen ter goedkeuring kunnen en willen voorleggen aan de Europese Commissie, al dan niet in samenwerking met de rijksoverheid. Het is wel mogelijk om subsidies te geven voor de installatie van emissieloze stookinstallaties; dit geldt ook voor financiële steun voor 'nageschakelde technieken' op stookinstallaties. Deze steunmaatregelen zijn mogelijk onder het staatssteunkader dat in de AGVV is vastgelegd.

Intensivering bestaand beleid via energiecoaches en meer

Om bedrijven steun te bieden, wordt er gebruik gemaakt van bestaande ondersteuning, die we gaan uitbreiden. Zo zijn er voor individuele bedrijven energiecoaches beschikbaar, die deel zijn van de regionale energie-expertisecentra. Zij helpen bedrijven om de besparingsdoelen te realiseren door MKB-ondernemingen technisch, juridisch en financieel advies. We zetten daarnaast in op stimulering en kennisdeling door een jaarlijks evenement over de energiehuis-houding en besparingen. Ook delen we voorbeelden via het Gelders Energie Akkoord. Daarnaast zorgen we ervoor dat innovatieve oplossingen worden uitgewerkt en opgeschaald, zodat ze toepasbaar zijn voor zoveel mogelijk bedrijven. Hierbij speelt het Nationaal Expertisecentrum Netcongestie een belangrijke rol. We willen de ondersteuning uitbreiden, zodat deze adviseurs bedrijven niet alleen helpen om besparingen te realiseren, maar ook kunnen meedenken over het optimaliseren van productieprocessen en om de bestaande elektriciteitsaansluiting van bedrijven optimaal te benutten.

Voor groepen bedrijven die samenwerken om te verduurzamen ondanks netcongestie, zijn er de bestaande subsidieregelingen 'Toekomstbestendige bedrijventerreinen procesondersteuning' en 'Toekomstbestendige bedrijventerreinen realisatie fysieke maatregelen'. Bedrijven die werken aan energiehubs kunnen daarnaast ondersteund worden via landelijke kennisplatforms, en het programma Smart Energy Hubs Oost Nederland. Deze ondersteuning willen we uitbreiden met meer kennisdeling en opschaling van gerealiseerde technieken en contractsvormen. Tot slot, vanuit de MKB-uitvoeringsagenda helpen we ondernemers met innovatie- en testprojecten via Connectr.

Adequate stroomvoorziening

De komende jaren zal met Liander gericht per onderstation gekeken worden naar mogelijkheden voor individuele en collectieve flexibele contracten, lokale samenwerkingen en naar combinaties daarvan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan capaciteitsbeperkende contracten en energiehubs. Zo kunnen we het bedrijfsleven op bepaalde momenten faciliteren met meer vermogen, zodat er qua

elektrificatie toch meer mogelijk wordt dan nu het geval is. We zijn hierbij afhankelijk van de doorrekeningen van Liander en TenneT, die in de eerste helft van 2026 inzichtelijk maken welke ruimte er is voor flexibele contracten per onderstation.

Om bedrijven te helpen in de zoektocht naar adequate stroomvoorziening, zetten we bestaande instrumenten in om energiehubbs te faciliteren, zoals subsidies, procesondersteuning en kennisdeling. Ook verkennen we op welke manier het bijplaatsen van flexibele opwek en opslag kan helpen om op lokaal niveau extra vermogen te faciliteren vanuit de netbeheerder, waarbij ook gekeken wordt naar bestaande warmtekrachtinstallaties. Deze aanpak geven we vorm in de eerste helft van 2026, samen met netbeheerder Liander. Hierbij zorgen we voor een koppeling met lopende acties vanuit het Actieplan Netcongestie.²²

Impact in beeld en handelingsperspectief rond bedrijventerreinen

Binnen het stikstofreductiegebied liggen verschillende (delen van) bedrijventerreinen en solitaire bedrijfslocaties. Een actueel overzicht van bestaande bedrijventerreinen en van plannen voor ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen binnen en buiten het gebied is uitgewerkt. We werken nu actief aan een plan van aanpak voor bedrijventerreinen om daarmee handelingsperspectief te kunnen blijven bieden aan gemeenten als het gaat om de benutting van bestaande terreinen en de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen.

Bijdragen aan slimme oplossingen voor recreatieve gronden

Om niet-agrarische bedrijven in staat te stellen te voldoen aan het verbod op kunstmest, gaan we verkennen in hoeverre er alternatieven zijn voor recreatieve gronden.

²² Actieplan Netcongestie Gelderland (2024), te downloaden via de [website van Liander](#).

4. Agrarische sector

In Gelderland zijn er in totaal circa 8.500 agrarische bedrijven actief. Daarvan zijn er circa 240 gevestigd in het stikstofreductiegebied: bijna 150 graasdierbedrijven (met 3.000 stuks melkvee en 2.400 stuks jongvee), om 16 hokdierbedrijven (met 13.000 vleeskalveren, 6.300 vleesvarkens en circa 278.000 leghennen), 47 akkerbouwbedrijven, 8 tuinbouwbedrijven en 6 bedrijven met blijvende teelten (zoals fruit). Bij Winterswijk liggen minder dan 10 bedrijven binnen het stikstofreductiegebied.

Circa 44% van alle stikstofuitstoot in het gebied komt van de agrarische sector. De meeste stikstof bij agrarische bedrijven komt vrij in de vorm van ammoniak. Ammoniak ontstaat wanneer urine en mest bij elkaar komen. Dit gebeurt in de stallen op de vloeren en in de mestkelders daaronder. Als het vee in de weide loopt, komt er minder ammoniak vrij dan wanneer het vee op stal staat, omdat urine en mest dan minder met elkaar in aanraking komen. Als er mest gebruikt wordt op akkers en weilanden, dan komt er wel veel ammoniak vrij. Bij melkveebedrijven komt ruwweg de helft van de ammoniak uit de stal, de andere helft ontstaat bij de mestaanwending op de weilanden (veldemissies). Het gebruik van kunstmest draagt zo'n 8% bij aan de veldemissies.²³

De voorgestelde regels voor de landbouw zijn gericht op reductie van de stikstofuitstoot. De regels gaan ertoe leiden dat veehouders hun stallen moderniseren, dat de grond op veel plekken extensiever gebruikt zal gaan worden, dat het totale aantal veehouderijen zal krimpen en dat de veestapel in het gebied afneemt in omvang. Het agrarische verdienmodel in het gebied verschuift voor een deel van productielandbouw naar het leveren van groene en blauwe diensten, zoals agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ook zullen agrariërs hun bedrijfsvoering gaan verbreden met activiteiten rond recreatie, zorg en bijvoorbeeld een boerderijwinkel. Dat is het toekomstperspectief voor de landbouw in het stikstofreductiegebied.

4.1 Maatregelen

In dit hoofdstuk zetten we de maatregelen voor de agrarische sector op een rij en motiveren we deze. De exacte formulering van de regels is te vinden in het voorstel voor de aanpassing van de Gelderse omgevingsverordening, die in februari 2026 gepubliceerd wordt. Na nader onderzoek en ook wegend wat er vanuit de participatie naar voren is gebracht, besluiten we voor agrarische bedrijven (inclusief paardenhouderijen) tot de volgende maatregelen:

▪ 4.1.1 Verbod op nieuwvestiging en uitbreiding

Het heeft geen zin om stikstofuitstoot te reduceren als er tegelijkertijd uitstoot bij komt. Daarom willen we dat zich in het gebied geen nieuwe veehouderijen kunnen vestigen op plekken waar er nog geen veehouderij was. Dit verbod voorkomt een toename van vee in het gebied en draagt zo bij aan een beperking van de stikstofuitstoot.

Ook nemen we in onze verordening een regel op die de uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijen verbiedt.²⁴ Onder uitbreiding verstaan we een vergroting van de agrarische bebouwing. In de praktijk treft dit verbod vooral in het gebied gelegen kalverhouderijen, pluimveehouderijen en varkenshouderijen. Overigens is uitbreiding daarvan vanwege dierwelzijn wel toegestaan, mits het aantal dieren niet toeneemt. We regelen ook dat grondgebonden veehouderijen (zoals melkveehouderijen) alleen kunnen uitbreiden als die zich richting extensieve landbouw ontwikkelen. Het verbod op uitbreiding geldt daarom niet voor extensieve biologische veehouderijen, voor

²³ [WOt-technical report 242](#)

²⁴ Onder grondgebondenheid verstaan we dat de op een veehouderij gehouden landbouwhuisdieren voor meer dan de helft worden voorzien van voer dat is geteeld op gronden die in de nabijheid van het dierenverblijf zijn gelegen en waarop de veehouder rechten heeft.

veehouderijen met een lage veebezetting (minder dan 1,5 GVE/ha), voor veehouderijen met agrarisch natuurbeheer op minimaal 20% van hun gronden, voor veehouderijen die de huisvesting tijdelijk leeg hebben staan (minstens 18 weken per jaar) en voor veehouderijen die extra weidegang toepassen (minstens 3.020 uur).

Wat als je door uitbreiding wel een forse stikstofreductie realiseert? En wat als de mogelijkheid om (met forse reducties) toch uit te breiden, zou betekenen dat vooral intensieve veehouderijen kunnen uitbreiden en er minder mogelijkheden zijn voor extensivering van de grondgebonden veehouderij? Dit is een dilemma. De inzet is dat er ook in de toekomst dieren in de wei staan. Daarom is nu gekozen voor een verbod op uitbreiding. In de aangekondigde botsproeven van de komende maanden staat de deur open om tot een betere praktische invulling te komen, mits met gelijk of beter doelbereik qua stikstofreductie én met perspectief voor extensieve melkveehouderij.

Hervestiging staan we wel toe in het stikstofreductiegebied. Met hervestiging bedoelen we de verplaatsing van een veehouderij naar een bestaande veehouderijlocatie in het gebied. Door dit toe te staan kunnen agrariërs, die bijvoorbeeld geen opvolger hebben, hun bedrijf overdragen aan veehouders die van elders komen. Door hervestiging wel toe te staan, voorkomen we dat het gebied voor veehouders geheel 'op slot' gaat en dat de veehouderij als geheel de facto met een sterfhuiskonstructie te maken krijgt.

▪ **4.1.2 Verbod op stikstofhoudende kunstmest**

We komen met een verbod om stikstofhoudende kunstmest te gebruiken. Het gaat om het extra deel boven het aandeel dierlijke mest, binnen de totale hoeveelheid mest die een gewas nodig heeft (dat is de gebruiksnorm). Dit verbod gaat gelden voor alle grond die in gebruik is bij bedrijven, en dat zijn bijvoorbeeld ook golfbanen of maneges. De regel geldt niet voor particulier gebruikte gronden (tuinen). We nemen deze regel op in onze verordening en deze regel gaat begin 2030 in.

▪ **4.1.3 Verplichting tot stalmodernisering**

In onze omgevingsverordening gaan we regelen, dat elke veehouderij de stallen in het stikstof-reductiegebied voor 2035 moet hebben aangepast, zodat de stikstofemissie op bedrijfsniveau met een bepaald percentage wordt gereduceerd tot de zogenoemde plafondwaarde. Per diercategorie worden taakstellende reductiepercentages vastgesteld, rekening houdend met wat haalbaar is voor de betreffende diercategorie. Deze regel geldt voor de stallen in het stikstofreductiegebied. De reductiefactor geldt ten opzichte van de emissie voor het aantal gehouden dieren per april 2025, uitgaande van een traditionele stal.²⁵ Daarmee is de kans groot dat veehouders, die hun stallen in het stikstofreductiegebied al hadden gemoderniseerd, geen nieuwe inspanningen meer hoeven te verrichten.

Heeft een veehouder meerdere stallen in het stikstofreductiegebied, eventueel ook met meerdere diersoorten, dan mag hij onderling verrekenen, mits de plafondwaarde niet wordt overschreden. Het kan zijn, dat een veehouder een dierenverblijf net leeg had staan op 23 april 2025. In dat geval biedt de regeling een afwijkmogelijkheid.

Er zijn ook uitzonderingen op de verplichte stalmodernisering. Zo is dat niet verplicht voor extensieve biologische melkveebedrijven, voor bedrijven die weinig koeien hebben in verhouding tot hun grondoppervlak (minder dan 1,5 grootvee-eenheden per hectare), voor bedrijven met een omvangrijk aandeel agrarisch natuurbeheer (minstens 20% van het gebruikte areaal aan landbouwgrond) en voor melkveebedrijven die hun koeien veel beweiden (minstens 3020 uur per koe per jaar). Er wordt ook géén reductie gevraagd

²⁵ Dit is de datum waarop het voorbereidingsbesluit voor het stikstofreductiegebied van toepassing werd.

voor paardenhouderijen, omdat er geen stalsystemen beschikbaar zijn die reductie mogelijk maken.

Er is ruim tijd beschikbaar voor het nemen van reductiemaatregelen. En veehouders die voor 2035 hun veehouderij gaan beëindigen, hoeven - uiteraard - niet aan de verplichte stalmodernisering te voldoen. Voor hen bieden we via het flankerend beleid beëindigings-subsidie aan, om bijvoorbeeld de sloopkosten te dekken. Een voorwaarde daarbij is dat de vergunde stikstofruimte grotendeels ten goede komt aan de natuur.

▪ **4.1.4 Behoud van huidig grasland**

We komen met een regel die ervoor zorgt dat op de weidegronden met blijvend en natuurlijk grasland – dus het huidige grasland – de graszode niet gescheurd mag worden. Hierdoor wordt dat huidige grasland permanent grasland. Uitzonderingen op het scheuren zijn er wanneer er na het scheuren weer opnieuw gras wordt gezaaid; zo is graslandvernieuwing en onkruidbestrijding mogelijk. Deze regel gaat in zodra de omgevingsverordening ingaat.

▪ **4.1.5 Minder uitstoot uit aanwending drijfmest**

We streven naar minder stikstofuitstoot als gevolg van de aanwending van drijfmest. Dit kan door minder mestaanwending en wellicht ook door innovatieve technieken. We gaan samen met de sector kijken of boeren door technieken en het behandelen van mest kunnen komen tot minder stikstofuitstoot uit drijfmest. Daarbij gaan we na wat praktische haalbare opties zijn.

Ten opzichte van de denkrichting uit juli 2025 zien we af van een aantal regels die toen genoemd zijn. Zo komen er geen emissienormen in kilo's ammoniak per dierplaats of per hectare. Ook gaan we niet werken met een maximale temperatuur bij het uitrijden van drijfmest. Meer toelichting daarop geven we in de volgende paragraaf.

4.2 Toelichting op de maatregelen

Het perspectief van de huidige landbouw is in het stikstofreductiegebied niet langer houdbaar zolang een groot deel hiervan op productie gericht blijft. De daarmee gepaard gaande uitstoot van stikstof is te hoog voor de nabije natuur. Daarom komen we met regels die ingrijpen op de drie belangrijkste bronnen van ammoniakemissie bij de landbouw: 1) de stal, 2) de bedrijfsvoering en 3) de mestaanwending. In deze paragraaf staan we onder meer bij deze drie zaken stil.

De stal

In Gelderland staan relatief veel traditionele stallen, ook in het stikstofreductiegebied. Daarom zetten we in op versnelde modernisering van de stallen van veehouderijen. In onze beleidsregel voor intern salderen vragen we aan Gelderse veehouders reeds een reductie van 35% voor hen die een vergunning aanvragen voor een aangepaste activiteit. Wat betreft de stallen in het stikstofreductiegebied gaan we de veehouders, afhankelijk van de gehouden diersoort, extra reductie vragen. Het percentage bepalen we ten opzichte van een referentiewaarde, die gebaseerd is op het feitelijke aantal dieren op een peildatum. Zo wordt de 'latente ruimte' dus niet meegenomen in de reductietaakstelling. Per diercategorie wordt een ander reductiepercentage vereist, want bij hokdierbedrijven is er met stalsystemen en luchtwassers meer reductie haalbaar dan bij de open stallen van melkveehouderijen. En bij grote melkveehouderijen is een hoger reductiepercentage haalbaar dan bij kleinere melkveehouderijen, omdat grote bedrijven makkelijker investeringen kunnen doen in de modernisering van stallen.

Bij deze nieuwe reductieregel maken we een uitzondering voor paardenhouderijen, omdat er voor hen slechts één stalstelsel beschikbaar is in de Omgevingsregeling. Paardenhouderijen hebben nu vaak mogelijkheden voor mestafvoer, bijvoorbeeld gebruik voor de teelt van champignons.

De regels voor stalmodernisering (4.1.3) sluiten aan op de systemen en technieken uit de huidige Omgevingsregeling.²⁶ De stalsystemen en aanvullende technieken zijn opgenomen in bijlagen V en VI van de Omgevingsregeling. We weten dat er de nodige discussie is over de stabiliteit van de emissiefactoren; de genoemde bijlagen zijn dan ook enigszins ‘dynamisch’. Er komen zowel nieuwe systemen en technieken bij, als dat er ook systemen en technieken afvallen. Ook zijn er systemen en technieken die op basis van wetenschappelijk onderzoek gewijzigde emissiefactoren krijgen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft aangekondigd dat in 2026 enkele staltechnieken (melkveevloeren) gaan afvallen. Anderzijds werken de provincies, de rijksoverheid en de veehouderijsectoren samen in de Praktijkaanpak Emissiearme Veehouderij om tot versnelling van de innovatie in de veehouderij te komen.²⁷ Dat moet leiden tot nieuwe technieken die een plek krijgen in bijlagen V en VI van de Omgevingsregeling. Daarbij is betere borging van de emissieprestaties, bijvoorbeeld via meetsensoren en protocollen, ook één van de ontwikkelpunten. De verwachting is dat er de komende jaren voldoende stalsystemen en technieken beschikbaar zullen komen, die ook beter geborgd gaan worden, waar veehouders in de periode tot 2035 uit kunnen kiezen.

Reductie kan nu al met bijvoorbeeld een koetoilet of met een aanvullende luchtwasser. Een veehouder die dat niet wil, kan de reductie bereiken door de veestapel te verkleinen met het reductiepercentage uit de regel. Dit kan ook een optie zijn voor veehouders die in een afbouwfase van het bedrijf zitten of die bijvoorbeeld in staat zijn om met neveninkomsten de inkomensderving op te vangen.

In de komende jaren zullen we met subsidies steun gaan verlenen voor stalmodernisering. Volgens de regels hebben veehouders tot 2035 de tijd om de modernisering te realiseren. De keuze om dit in 2035 voor alle stallen te vereisen, geeft duidelijkheid en daardoor meer eenduidigheid, ook wat betreft toezicht en handhaving (zie hoofdstuk 8). Veehouders die voor 2035 stoppen hoeven hun stallen niet te moderniseren; hen bieden we beëindigingssubsidies, om bijvoorbeeld de sloopkosten van de stallen te dekken, met als voorwaarde dat de vergunde stikstofruimte grotendeels ten goede komt aan de natuur.

Met hoe de regel gesteld wordt, wordt voorgesorteerd op de mogelijkheid dat er tussen nu en 2035 nieuwe manieren kunnen komen om emissie te reduceren, zoals bijvoorbeeld voer- of managementmaatregelen, of een stelsel met doelvoorschriften. De ministers van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en van Infrastructuur en Waterstaat hebben immers een stelselwijziging aangekondigd.

Tijdens de participatie is gepleit voor het ontzien van veehouders die al eerder hun stallen hebben gemoderniseerd. Dat is een redelijk verzoek en daarom is de regel opgesteld door een ‘traditionele’ stal als referentie te kiezen, zodat veehouders die al hadden geïnvesteerd een zeer kleine kans hebben om nog extra te moeten investeren.

De bedrijfsvoering en mestaanwending

Het is niet voor elke ondernemer weggelegd om in stalmodernisering te investeren. De provincie wil ruimte bieden voor veehouders met een extensieve bedrijfsvoering, zoals een biologische extensieve bedrijfsvoering, een lagere veebezetting, meer weidegang en/of meer agrarisch natuurbeheer. De onderbouwing daarvoor is gebaseerd op een rapport van Wageningen University & Research (WUR), waarin staat tot welke emissiereductie dit soort bedrijvigheid kan leiden.²⁸

²⁶ Zie de [Omgevingsregeling](#), hoofdstuk 4, afdeling 4.2, artikel 4.5.

²⁷ Zie de website van de Praktijkaanpak Emissiearme Veehouderij: www.praktijkaanpak-emissiearme-veehouderij.nl.

²⁸ Zie ‘Overzicht en prioritering van landbouwmaatregelen voor lucht-, water- en bodemkwaliteit en agrobiodiversiteit’ van Gerard Ros en Wim de Vries van de WUR (2025), met rapport nummer 2025.159. Dit [rapport is te downloaden](#).

Wat betreft agrarisch natuurbeheer zetten we in op minstens 20% van het areaal als natuur. Daarmee draagt de landbouw bij aan natuurherstel en aan vergroting van de biodiversiteit. In de praktijk is dit percentage best hoog; het leidt tot merkbare kosten en opbrengstdervingen. Een hogere drempel dan 20% willen we daarom niet vragen, omdat er wel continuïteit in de agrarische bedrijfsvoering mogelijk moet blijven.

Toelichting op de andere maatregelen

De regels voor behoud van grasland (4.1.4) en het stikstofkunstmestverbod (4.1.2) grijpen ook in op de bedrijfsvoering. We lichten beide regels toe:

- Grasland zorgt voor een hoge koolstofopbouw in de bodem. Ook neemt gras veel meststoffen op. Het risico van scheuren is dat de opgebouwde koolstof in de bodem verloren gaat en dat meststoffen uitspoelen naar het grondwater, wat niet bijdraagt aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water. We willen met het scheurverbod uit regel 4.1.4 voorkomen dat (zeer) intensieve teelten, zoals bijvoorbeeld bloembollen- of laanbomen-teelt, gestart worden op plekken waar nu grasland is. Want die teelten helpen niet bij het halen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water. Agrariërs die zulke teelten willen starten, zullen moeten uitwijken naar andere plekken in Gelderland. Met dit scheurverbod gaat de provincie verder dan de landelijke regelgeving over behoud van grasland, zoals opgenomen in het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Zo stimuleren deze regels de agrariërs om in het stikstofreductiegebied naar andere vormen van landbouw te gaan, die minder belastend zijn voor de leefomgeving.
- Het voorgestelde stikstofkunstmestverbod (4.1.2) levert naar verwachting een emissiereductie op van 8% van de uitgestoten ammoniak. Het is mogelijk om, naast de bemesting met dierlijke mest, via inzaai van vlinderbloemigen en via aanwending van compost tot een goede bodemvruchtbaarheid en tot goede landbouwopbrengsten te komen. Toch zal de maatregel bij velen nog kunnen leiden tot een lagere opbrengst. Daarom komen we met flankerend beleid, om onder meer de natuurlijke verrijking van de bodem te stimuleren, door toevoeging van compost en door de teelt van stikstofbindende rust- en tussengewassen. Er zijn in Gelderland al volop voorbeelden van boeren die werken met blijvend grasland of zonder kunstmest. We gaan faciliteren dat kennis over deze vormen van bedrijvigheid wordt uitgewisseld met ondernemers in het stikstofreductiegebied.

Wat we niet doen

Welke regels gaan we niet invoeren? In de denkrichting was een regel opgenomen waarin drijfmest alleen uitgereden mag worden onder de 15 graden, omdat mestaanwending bij een lagere buitentemperatuur minder ammoniakuitstoot heeft. Deze regel blijkt moeilijk handhaafbaar te zijn. Ook een alternatief, een beperking in de tijd van het jaar waarin mest uitgereden mag worden, bleek geen goede regel te zijn, omdat er meer nadelen dan voordelen aan vastzitten: ten eerste zorgt een beperking op de tijd waarin mest uitgereden mag worden ervoor dat de mest in een kortere periode op het land gebracht zal worden, waardoor het gewas de nutriënten uit de mest niet optimaal kan opnemen. Dat zorgt voor meer nitraatuitspoeling naar het grondwater. Daarnaast zou zo'n regel er ook voor zorgen dat er geen plaats meer is voor precisie-bemesting in het gebied.

Een andere maatregel uit de denkrichting was het opleggen van een bepaalde ammoniakuitstoot per dierplaats. Dit vanuit de wens om stalemissies te reduceren op een manier waarbij een veehouder zelf de keuze heeft hoe hij dat doet. Het opleggen van emissienormen per dierplaats is op dit moment te complex wat betreft de uitvoering en haalbaarheid. De rijksoverheid is hier ook nog mee bezig. De regel is daarom niet opgenomen; er is nu een alternatief opgenomen dat zich richt op stalmodernisering (regel 4.1.3).

In de denkrichtingen zijn ook emissienormen per hectare genoemd. Dit kan een nuttige maatregel zijn als er op bedrijfsniveau wordt gestuurd, maar toepassing enkel op gronden binnen het stikstofreductiegebied is nog niet haalbaar. In het gebied liggen veel losse percelen, waar de emissienormen dan ook voor zouden gaan gelden. En er zijn veel bedrijven die niet volledig in de strook liggen. Daarom is in plaats daarvan gekozen voor andere perceelsmaatregelen, zoals het kunstmestverbod (4.1.2) en de graslandnorm (4.1.4).

Een laatste regel die wel genoemd is in de denkrichtingen, maar niet is opgenomen in de verdere uitwerkingen, is de aanscherping van de salderingsregels. Zie hiervoor paragraaf 1.8.

Suggesties uit de participatie

Tijdens de participatie is met honderden agrarische ondernemers gesproken en er kwamen ruim 220 reacties op de denkrichting. De inbreng tijdens de participatie liep uiteen, van constructief tot erg boos. Veel inbreng ging over het bieden van duidelijkheid en perspectief. Niet iedereen was ervan overtuigd dat er naast duidelijkheid ook perspectief zou komen. Deze emoties zijn begrijpelijk. Ook bij mensen die zien dat er wat moet gebeuren, zagen we deze emoties terug.

Een meerderheid van de mensen die we spraken, ziet de noodzaak om de uitstoot van ammoniak vanuit de landbouw te verlagen. Het moet echter wel eerlijk gebeuren, dus andere sectoren moeten ook wat doen. Daarnaast hebben ondernemers aangegeven dat duidelijkheid nodig is: wat mag wel en wat mag niet? Naast dat publicatie van dit beleid hiervoor bedoeld is, gaat de provincie deze duidelijkheid voor de land- en tuinbouw in heel Gelderland ook geven via het 'Beleidskader Land- en Tuinbouw Gelderland'. Dit kader wordt in 2026 opgeleverd.

Er is gevraagd om duidelijke sectorspecifieke normen en duidelijke uitgangspunten, zoals een helder referentiejaar. Tegelijkertijd was er de vraag om uitzonderingen voor specifieke sectoren en voor het laten meetellen van emissiereductie die gerealiseerd is vóór het referentiejaar 2018. Deze en vele andere suggesties uit de participatie hebben wij meegenomen in het beleid dat er nu ligt of dat komt nog met het flankerend beleid. Zo is het stimuleren van biologische en natuurinclusieve landbouw vaak gesuggereerd. Ook zaakbegeleiding werd veel voorgesteld: help ondernemers een nieuwe toekomst uit te werken. Afwaardering van grond en, meer nog, de beschikbaarheid van grond voor extensivering werden ook vaak genoemd. De provincie kan daartoe grondinstrumenten inzetten. Ook het stoppen met kunstmest en de introductie van groenbemesters werden bepleit. Velen stelden agrarisch natuurbeheer voor als perspectief: 'Laat beheersovereenkomsten meetellen als reductiemaatregel'. En: 'Zonder ook de boeren uit die al minder mest aanwenden.' Ook moet meer weidegang worden beloond, vonden aanwezigen.

Er zijn ook suggesties gedaan voor emissiereducerende maatregelen, zoals mestbewerking in de kelder, meer centrale mestvergisters, het koetoilet en een lager aantal dieren per hectare. Een suggestie voor stikstofabsorberende beplanting werd gedaan, alsmede het inzetten op objectief meten van stikstofemissie via een meetnetwerk. Ook verplaatsen van bedrijven is voorgesteld. Het voorstel van blijvend grasland kon deels op steun rekenen, wel is belangrijk dat onkruidbestrijding en graslandvernieuwing mogelijk blijven. Diverse mensen pleitten voor het voorkomen van meer lelieteelt. Tenslotte werden ook subsidies voor batterijen (voor energie-opslag) en voor emissieloze machines bepleit.

Veel suggesties zijn overgenomen, zowel in de beleidsregels als in het flankerend beleid. Wat we niet overnemen zijn de stikstofabsorberende beplanting (omdat een werkingscoëfficiënt ontbreekt) en de subsidie voor batterijen danwel emissieloze machines (zie 7.1 en 7.2).

Omgang met paarden

Over paarden stond niets in de denkrichting, maar paarden stoten ook stikstof uit.²⁹ Van particuliere en professionele paardenhouders rond de Veluwe kwamen er tijdens de participatie veel vragen over wat de ontwikkelingen voor hen gaan betekenen. Dat lichten we graag toe. Professionele paardenhouderijen, waar paarden gefokt worden, gelden als landbouwbedrijf c.q. veehouderij en vallen dus onder de regels. Hiervoor gelden binnen het gebied dezelfde regels als voor andere veehouderijen. In de praktijk gaat het dan onder meer om een verbod op stikstofhoudende kunstmest, de regels rond permanent grasland en de regels over nieuwvestiging. Alleen op de regel voor stalmodernisering maken we een uitzondering, omdat er geen stal-systemen en aanvullende technieken zijn opgenomen in de Omgevingsregeling (bijlagen V en VI) zijn die extra reductie op kunnen leveren.

Risico's

We zien enkele risico's bij de voorgestelde regels. Zo kunnen veehouderijbedrijven kiezen *welke* ontwikkelstap ze richting 2035 willen zetten: naast stoppen, verbreden en verplaatsen is stalmodernisering een optie, met daarop de nodige uitzonderingen. We weten niet welke perspectieven de ondernemers zullen kiezen. Dat is moeilijk te voorspellen en daarmee is het risico aanwezig dat de beoogde emissiereductie niet wordt behaald.

De regel voor stalmodernisering heeft specifieke risico's. We benoemden al de stabiliteit van de emissiefactoren van stalsystemen. Sommige systemen vallen door gerechtelijke uitspraken af of krijgen andere emissiefactoren, omdat ze in de praktijk niet voldoende reduceren. Wij gaan er vanuit dat er tot 2035 nieuwe systemen, methoden en technieken bijkomen. De provincies jagen dit aan met de Praktijkaanpak Emissiearme Veehouderij; er worden momenteel vijf nieuwe technieken beproefd en staan er nog vijftien 'in de wacht'. Toch kan het uiteindelijke resultaat daarvan tegenvallen, wat een risico is. Tenslotte kan het opleggen van stalmodernisering voor sommige veehouderijbedrijven financieel onhaalbaar zijn. Het gaat al gauw om investeringen van enkele tonnen en daarna ook hogere exploitatielasten. Met subsidies willen we de 'onrendabele top' wegnemen, maar de praktijk wijst uit dat niet iedereen in aanmerking komt of wil komen voor een subsidie. Daarmee geeft deze regel een risico van bedrijfsfaillissementen. Komende maanden gaan we in samenwerking partners uit de keten zogenoemde 'botsproeven' organiseren om hier meer zicht op te krijgen voordat de definitieve besluitvorming vormkrijgt.

Wat goed is om te noemen: op basis van de Omgevingsverordening Gelderland, artikel 1.4, kunnen Gedeputeerde Staten in uitzonderlijke gevallen afwijken van een regel. Dit kan als een regel tot totaal onredelijke gevolgen leidt voor een bedrijf of als de uitvoering van een regel in een specifiek geval niet leidt tot het beoogde doel.

4.3 Flankerend beleid

We zijn ons ervan bewust, dat de voorgestelde regels grote gevolgen kunnen hebben voor de agrariërs in het stikstofreductiegebied, zowel qua bedrijfsvoering als financieel. Daarom zullen we waar mogelijk steun bieden. In 2026 werken we het flankerend beleid verder uit. Deze uitwerking kan pas goed plaatsvinden nu de regels verder geconcretiseerd zijn. En we willen bij het uitwerken van het flankerend beleid voor de agrarische sector nauw aansluiten op het beleid dat voor de Aanpak Veluwe ontwikkeld wordt in de komende tijd.

Zaakbegeleiders en hulp bij bedrijfsplannen

Een wezenlijk onderdeel van het flankerend beleid zal zijn dat er zaakbegeleiders beschikbaar komen. Deze experts kunnen met agrariërs meedenken over hun bedrijfsplannen. Hoe ziet mijn ondernemingsplan eruit als ik geen kunstmest meer kan gebruiken? Kan ik een stal vernieuwen,

²⁹ Een melkkoe stoot jaarlijks tussen de 3 en ruim 12 kilo ammoniak uit, afhankelijk van de stal. Bij een paard is dat 5 kilo.

is dat haalbaar in financieel opzicht en qua vergunningen? Welke alternatieve bedrijfsvoeringen en nevenactiviteiten zouden kunnen passen bij mijn bedrijf? Of is verplaatsen een optie?

Zaakbegeleiders staan dichtbij en helpen boeren om verder te komen met deze vragen. Ze hebben kennis van subsidieregelingen, kunnen meedenken en doorverwijzen. Zo kan de agrariër een reëel beeld opbouwen over de toekomst van zijn bedrijf. In 2026 willen we hiermee een begin maken. Agrariërs zijn overigens zeker niet verplicht tot samenwerking met zaakbegeleiders, ze kunnen uiteraard ook eigen adviseurs inzetten.

Een bedrijfsplan is vaak de basis voor doorontwikkeling. Een bedrijfsplan is niet zomaar even opgesteld. Een serieus bedrijfsplan moet haalbaar zijn, zowel economisch (businesscase) als juridisch (vergunningen). We willen steun beschikbaar stellen voor de adviesdiensten (zoals agrarische accountants en technische adviseurs) die nodig zijn om goede bedrijfsplannen te kunnen opstellen.

Geld voor agrarisch natuurbeheer

Vanaf 2026 zal er extra geld beschikbaar komen voor agrarisch natuurbeheer in het stikstofreductiegebied. We gaan met de collectieven kijken hoe passende pakketten ontwikkeld kunnen worden, zodat er financiële compensatie is voor de gederfde inkomsten (bijvoorbeeld door extensivering) of de ondervonden beperkingen. De bedoeling is dat ook hiermee gepaard gaande investeringen gesubsidieerd kunnen worden.

Collectieve mestverwerkingsinstallaties

In het gebied komen er waarschijnlijk nog beperkingen op de aanwending van drijfmest. We willen verkennen of we de afzet van mest kunnen bevorderen door de vorming van collectieve mestverwerkingsinstallaties op daartoe geschikte plekken te steunen. Deze verwerkers kunnen via mestvergisting ook groen gas produceren. Mogelijk kan de mestafzet zich zo ontwikkelen van een kostenpost naar een verdienmodel. Deze wens is naar voren gekomen uit de participatie.

Ander flankerend beleid

Naast zaakbegeleiders en steun voor bedrijfsplannen willen we op méér manieren vormen van steun bieden aan agrariërs, op vrijwillige basis. Daarbij gaat de provincie zich inzetten om het volgende mogelijk te maken:

- Kennisuitwisseling, zodat ondernemers kennis kunnen verkrijgen over nieuwe ontwikkelrichtingen. Leren van andere boeren of van experts. We willen hiermee in 2026 al starten.
- Investeringsubsidies voor stalmodernisering en bedrijfsomschakeling. Het loket voor investeringsubsidies willen we in 2026 openstellen. Voor investeringen kan overigens ook een beroep worden gedaan op financieringsregelingen van de rijksoverheid. Subsidies en financiering kunnen gestapeld worden. Ook agroforestry – vaak genoemd in de participatie - is een mogelijke invulling waarvoor subsidie beschikbaar is.
- Verplaatsings- en beëindigingssubsidies, waardoor veehouders een veehouderijtak kunnen beëindigen, dan wel na verplaatsing elders hun veehouderij kunnen voortzetten op een plek waar meer ontwikkelruimte is. Deze staat al open.
- Grondinstrumentarium om ondernemers aan extra grond of – in combinatie met kavelruil – aan beter gelegen percelen te helpen. In 2026 stellen we hiertoe een grondstrategie vast. De uitvoering is op z'n vroegst denkbaar vanaf 2027.
- Subsidies voor bedrijfsverbreding (nieuwe economische activiteiten), dit betreft steun voor de investeringskosten die gepaard gaan met de start van niet-agrarische takken. Deze volgen in 2027.
- Herwaarderingsregeling; we onderzoeken de inzet en juridische houdbaarheid van een vrijwillige herwaarderingsregeling, waardoor bepaalde beperkingen in het gebruik van grond kadastraal worden vastgelegd en permanent afgekocht.

- We gaan *buiten* het stikstofreductiegebied innovatieprojecten steunen, die kunnen leiden tot marktintroducties van nieuwe, geborgde emissiereductietechnieken. Deze nieuwe technieken kunnen dan op termijn ook toegepast worden in het stikstofreductiegebied.

5. Mobiliteit

Zo'n 37% van de stikstofuitstoot in het gebied is afkomstig van mobiliteit (exclusief luchtverkeer). Daarmee is mobiliteit de grootste bron van uitstoot in het stikstofreductiegebied, op de uitstoot van de agrarische sector na. Binnen het stikstofreductiegebied ligt ruim 2.300 kilometer aan gemeentelijke wegen, ongeveer 246 kilometer aan provinciale wegen en circa 218 kilometer aan snelwegen van de rijksoverheid.

De meeste stikstofemissie bij mobiliteit komt vrij bij de verbranding van fossiele brandstoffen, zoals benzine en diesel. Bij elektrisch vervoer komt er geen stikstof uit het voertuig. Ongeveer 80% van de uitstoot vanuit het wegverkeer binnen het gebied is afkomstig van de snelwegen in het gebied. Dat is goed verklaarbaar, want er liggen veel snelwegen in het gebied en deze snelwegen worden ook veel gebruikt: over de A12 bij Arnhem rijden dagelijks zo'n 100.000 voertuigen. En over de A1 bij Apeldoorn rijden er dagelijks zo'n 70.000 voertuigen. Rond de Veluwe liggen enkele van de belangrijkste doorvoercorridors van Nederland naar Duitsland. Daarnaast liggen ook de A28 en de A50 in het stikstofreductiegebied.

Er bevinden zich ook spoorwegen binnen de strook en het Natura 2000-gebied, in totaal ruim 170 kilometer. Los van het spoor wordt het overige openbaar vervoer in het gebied vanaf 2026 gefaseerd steeds meer met elektrische voertuigen uitgevoerd. De stikstofuitstoot daalt hierdoor. Ook is er in het gebied ongeveer 9 kilometer aan vaarwegen, waaronder een stukje Neder-Rijn van iets minder dan 4 kilometer. Er zijn meer waterwegen, maar die zijn niet of nauwelijks in gebruik als vaarweg. De lengte van de vaar- en spoorwegen is zo beperkt, dat er nauwelijks potentie is voor stikstofreductie.

5.1 Maatregelen

In dit hoofdstuk zetten we de maatregelen rond mobiliteit op hoofdlijnen op een rij en motiveren we deze. Concreet willen we komen tot de volgende maatregelen rond mobiliteit:

- **5.1.1 Snelheidsverlaging in de nacht op rijkswegen**

Als we de uitstoot van mobiliteit willen verminderen, dan ligt het in dit gebied voor de hand om ons op de snelwegen te richten. Overdag is er al sprake van een maximale snelheid van 100 kilometer per uur, maar 's nachts mag op snelwegen 120 worden gereden.

We zijn voornemens de rijksoverheid te vragen om ook 's nachts maximaal 100 kilometer per uur toe te staan in het stikstofreductiegebied. Het gaat dan om de periode van 19:00 uur tot 6:00 uur. Ook vragen we om strikte handhaving met trajectcontroles, overdag en in de nacht, omdat de maatregel anders veel minder effect heeft. Bij de afwegingen om dit wel/niet te vragen, betrekken we de uitkomsten van een onderzoek dat de rijksoverheid op ons verzoek momenteel uitvoert. Als het onderzoek geen wezenlijk nieuwe inzichten biedt en als een eventueel verzoek van de provincie aan de rijksoverheid niet succesvol zou zijn, dan kunnen Gedeputeerde Staten overwegen om de betrokken ministers ook formeel te verzoeken de maximumsnelheid op snelwegen te verlagen. Dit doen we dan met een beroep op de provinciale taken en bevoegdheden in het kader van natuurbescherming.

- **Elektrificatie mobiele werktuigen (zie ook 7.1.1)**

We gaan regels maken om het gebruik van emissieloze mobiele werktuigen te verplichten. De regels die we op dit punt gaan vaststellen zijn opgenomen in hoofdstuk 7. Dit raakt ook de wegenbouw en het onderhoud van mobiliteitsinfrastructuur.

In de eerder gepubliceerde denkrichting waren voornemens opgenomen om te komen tot 1) regels die bijdragen aan de verduurzaming van het woon-werkverkeer, 2) om bedrijven te verplichten tot het werken met meer elektrische en hybride auto's en 3) om parkeergelegenheid en hubs aan te leggen *buiten* het gebied in combinatie met schoon vervoer naar bestemmingen *in* het gebied. Van deze maatregelen zien we af omdat we nu meer zicht hebben op de (beperkte) effecten qua stikstofreductie van deze regels, de maatschappelijke impact en horende wat uit de participatie naar voren is gekomen. We lichten dat verder toe in de volgende paragraaf.

5.2 Toelichting op de maatregelen

Bij het bepalen van maatregelen voor mobiliteit zijn een aantal zaken afgewogen. Zo hebben we gekeken naar de effectiviteit, de haalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van maatregelen. Voor zover mogelijk is ook een inschatting gemaakt van de kosten en van de maatschappelijke impact van een maatregel. Daarnaast hebben we gekeken naar welk effect we als provincie zelf hebben op de uitstoot van mobiliteit.

Bij treinvervoer en vaarwegen is de conclusie dat er nauwelijks reductie te realiseren is en dat dit ook nauwelijks uitvoerbaar is. Het is bijvoorbeeld niet proportioneel om voor 4 kilometer vaarweg specifieke regels te verordonneren.

Wat betreft het wegverkeer hebben twee zaken een belangrijke rol gespeeld bij onze afwegingen:

- Uit een analyse van de uitstoot in het gebied blijkt dat 80% van de uitstoot van het wegverkeer afkomstig is van snelwegen in het gebied. Dit betekent dat maatregelen gericht op het overige verkeer in het gebied slechts een beperkt effect hebben qua stikstofreductie.
- Daarnaast blijkt dat de autonome ontwikkeling van schonere voertuigen al leidt tot een forse afname van de stikstofuitstoot. Dit komt vooral door de introductie van voertuigen met schonere motoren en de opkomst van elektrische auto's. Vooral bij logistieke voertuigen zien we dat er veel schone voertuigen in gebruik worden genomen. Uit onderzoek blijkt dat een daling van de stikstofuitstoot door wegverkeer van 69% wordt verwacht in de periode van 2018 tot 2035. Dankzij technologische vooruitgang op het gebied van duurzame aandrijvingen, ligt een forse reductie van stikstofuitstoot binnen bereik zonder al teveel aanvullende maatregelen van de provincie.

Deze twee overwegingen maken dat het voor de hand ligt om de maatregelen vooral te richten op uitstoot die ontstaat op snelwegen in het gebied. Deze maatregel voor snelwegen en de autonome ontwikkeling samen, die maken dat er rond mobiliteit tot een flinke reductie van de stikstofuitstoot gekomen kan worden.

Snelheidsverlaging op rijkswegen

De maatregel om in de nacht tot een snelheidsverlaging te komen op rijkswegen ligt niet heel direct binnen de invloedssfeer van de provincie, maar is wel relatief eenvoudig uit te voeren. Het wegbeeld hoeft hiervoor niet noemenswaardig aangepast te worden. En de impact van deze maatregel op inwoners is beperkt. Voor het vrachtverkeer heeft deze maatregel geen negatieve consequenties, omdat vrachtverkeer sowieso al geen 120 kilometer per uur mag rijden. De maatregel zal ook leiden tot minder grote snelheidsverschillen tussen personenauto's en vrachtvervoer, wat bijdraagt aan de veiligheid op snelwegen in de nacht.

Om de effectiviteit van de maatregel te waarborgen, is het belangrijk dat er met weggebruikers duidelijk wordt gecommuniceerd over de noodzaak en voordelen van een snelheidsverlaging. En het is cruciaal dat er strikte handhaving plaatsvindt. Zonder strikte handhaving kan een rechter er niet van uitgaan dat er daadwerkelijk minder stikstofemissie plaatsvindt.

Het verlagen van de snelheid in de nacht kan leiden tot een daling van bijna 4% van de uitstoot van snelwegen, mits er sprake is van handhaving gedurende de hele dag. Zonder handhaving halveert het effect van deze maatregel.

Wat we niet doen

In de denkrichting van juli 2025 zijn voor mobiliteit diverse mogelijke maatregelen genoemd om in het gebied tot stikstofreductie te komen, een aantal maatregelen gaan we niet uitvoeren:

- In de denkrichting is een regel genoemd gericht op de verduurzaming van woon-werkverkeer. De potentie qua stikstofreductie van deze regel is gering, want slechts een zeer beperkt deel van de stikstofemissies uit mobiliteit zijn afkomstig van het woon-werkverkeer van werkgevers in het gebied. Veel inwoners *binnen het gebied* zouden ook buiten de werkingssfeer van deze regel vallen, omdat ze werken voor een werkgever *buiten* het gebied. Deze maatregel levert weinig stikstofreductie op, maar voor werkgevers in het gebied heeft deze maatregel veel gevolgen. Ook kwam tijdens de participatie naar voren dat veel bewoners en werkgevers zich zorgen maken over de haalbaarheid van deze regel, want voor veel medewerkers is overstappen op de fiets of het openbaar vervoer geen haalbare optie. In het gebied is er ook relatief weinig openbaar vervoer. En het is voor veel medewerkers ook niet mogelijk om op korte termijn een elektrische auto aan te schaffen. Deze regel is ook moeilijk handhaafbaar en de fraudegevoeligheid is groot. Daarom voeren we deze regel niet in.
- In de denkrichting is ook een regel genoemd gericht op de elektrificatie van het wagenpark van bedrijven in de strook. Deze regel levert erg weinig stikstofreductie op, zo is de inschatting, want maar een heel beperkt deel van de vrachtwagens en bestelbusjes uit Gelderland heeft een standplaats in het gebied zelf. Het effect is klein, terwijl de maatschappelijke impact voor ondernemers groot is. Deze regel vraagt van bedrijven best stevige investeringen, waarmee deze regel bedrijven in het gebied onevenredig zwaar belast ten opzichte van concurrenten net buiten het gebied. Ook is gebleken dat er veel toezicht nodig is om deze regel effectief te laten werken.
- We hebben gekeken naar het ontwikkelen van hubs en parkeergelegenheid buiten het gebied, in combinatie met schoon vervoer naar bestemmingen in het gebied. We schatten in dat de stikstofreductie hiervan beperkt zal zijn, terwijl dit veel praktische en financiële gevolgen zal hebben op de recreatiebedrijven waar het om gaat. Dat laat overigens onverlet dat we met gemeenten en terreineigenaren verder werken aan de realisatie van recreatieve en toeristische ontvangstlocaties; zo werken we er wel aan om kwetsbare delen van natuurgebieden te ontzien.

Omgang met suggesties uit de participatie

Tijdens de participatie is er gesproken met honderden mensen en zijn er ruim 260 reacties gekomen op de voorstellen, inclusief praktische suggesties voor stikstofreductie. We zetten de belangrijkste suggesties in deze paragraaf op een rij en lichten beknopt toe waarom we deze suggesties niet overnemen.

- Tijdens de participatie is herhaaldelijk het voorstel gedaan om de maximumsnelheid op provinciale wegen te verlagen van 80 kilometer naar 60 kilometer per uur. Daarom is onderzocht wat de effecten hiervan zijn als we dit toepassen bij de provinciale wegen. Daaruit blijkt dat een verlaging van 80 naar 60 kilometer leidt tot méér stikstofuitstoot. Een verbrandingsmotor functioneert veelal efficiënter als iets harder wordt gereden dan 60 kilometer per uur. Ook is gekeken naar de praktische en financiële consequenties. Daaruit blijkt dat deze maatregel zeer kostbaar zou zijn, omdat de weginrichting op veel wegen dan ingrijpend moet worden aangepast. Want om naleving van de nieuwe maximumsnelheid te waarborgen en om de politie in staat te stellen te handhaven, is het noodzakelijk dat de weginrichting en het wegbeeld aansluiten bij de lagere snelheid. Dit

vereist een reconstructie van de betreffende wegen, inclusief aanpassingen aan de bebording en markering. Deze maatregel zou kostbaar zijn en niet effectief.

- Tijdens de participatie is ook meermaals het voorstel gedaan om de Veluwe als milieuzone aan te wijzen. Naar aanleiding van deze suggestie is opnieuw gekeken welke mogelijkheden er bestaan om een zero-emissiezone voor logistiek in te voeren. Ook is gekeken om een milieuzone voor al het verkeer in te stellen. Hieruit blijkt dat de invoering van een milieuzone op dit moment niet doelmatig is: deze maatregel kent aanzienlijke juridische complicaties en zou een lange voorbereidingstijd vergen, om bedrijven en inwoners binnen het gebied de gelegenheid te bieden zich aan te passen. Daar komt bij dat de vlotte toename van het aandeel schone voertuigen ertoe leidt dat de verwachte *extra* reductie van stikstofuitstoot door een zone beperkt zal zijn. Dit zou wel een zeer ingrijpende maatregel zijn, met verregaande gevolgen voor de keuzevrijheid van inwoners en bedrijven in het gebied, terwijl de extra stikstofreductie beperkt zou zijn.
- In de participatie kwam ook herhaaldelijk de suggestie naar voren om wegen af te sluiten op de Veluwe. Het afsluiten van een weg heeft naar verwachting op de stikstofuitstoot voor het gebied weinig effect of een negatief effect, want dat leidt vaak tot omrijden. Dit omrijden zal dan voor een deel ook gebeuren op wegen die daar niet voor zijn ingericht. Dit heeft als gevolg dat er méér stikstofuitstoot komt en de verkeersveiligheid zal op die wegen dan waarschijnlijk ook verslechteren.
- Tijdens de participatie is herhaaldelijk gesuggereerd het openbaar vervoer te verbeteren. We zetten als provincie al in op beter openbaar vervoer, ook in het stikstofreductiegebied. Via recente aanbestedingen zijn zowel voor het gebied rond Winterswijk als rond de zuidkant van de Veluwe afspraken gemaakt over een uitbreiding van het aanbod aan openbaar vervoer vanaf 2026. Diverse kleine kernen die nu geen openbaar vervoer hebben, die krijgen openbaar vervoer. Ook gaan bussen vaker rijden, tot later in de avond en in het weekend. In de concessie IJssel-Vecht kunnen we het openbaar vervoer niet op korte termijn uitbreiden, omdat dit contract nog doorloopt tot 2035.
- Tijdens de inloophmomenten werd ook regelmatig genoemd dat men door de natuur groepen oldtimers, brommers en quads ziet rijden. Veelal hebben deze voertuigen motoren die veel meer stikstof uitstoten dan een eigentijdse auto. En ze zorgen door hun soms harde geluid ook voor verstoring van de natuur. In beginsel moeten organisatoren van een evenement een evenementenvergunning aanvragen. Ook moet er een toetsing plaatsvinden in het kader van de natuurwetgeving, waarbij aangetoond moet worden dat er geen negatieve effecten zijn voor flora en fauna, en geen depositie van stikstof. Naleving hiervan kan een aandachtspunt worden bij de uitwerking van de strategie voor handhaving en toezicht, zie daarvoor hoofdstuk 8. Overigens gelden deze verplichtingen niet voor enkelingen die een rondje willen rijden in het gebied.

Er zijn tijdens de participatie ook zaken ingebracht waar de provincie wél wat mee doet, zie vooral het feit dat we een aantal voorgenoemen regels uit de denkrichting nu niet doorvoeren.

5.3 Flankerend beleid

Om de uitstoot in het stikstofreductiegebied verder terug te dringen, zetten we extra in op duurzame mobiliteit in dit gebied. We stimuleren inwoners en bedrijven om te kiezen voor mobiliteit volgens het STOMP-principe (Stappen, Trappen, Openbaar vervoer, Mobility as a Service, Particuliere auto). We werken ook aan het verbeteren van fietsverbindingen en het optimaliseren van het openbaar vervoersnetwerk, wat de stikstof- en CO₂-emissies vermindert en de bereikbaarheid vergroot.

We gaan in het gebied wel steviger inzetten op de Slim en Schoon-aanpak. Met deze aanpak ondersteunen we werkgevers, andere organisaties en inwoners bij het verduurzamen van reisgedrag, onder andere via een werkgeversaanpak die inzicht biedt in de reispatronen van

medewerkers en alternatieven stimuleert. We gaan in het gebied werkgevers actiever benaderen met onze mobiliteitsmakelaars, zij helpen werkgevers om inzicht te krijgen en ze bieden opties om medewerkers op een duurzamere manier te laten reizen.

Ook gaan we in het gebied de laadinfrastructuur versterken, door oplossingen voor netcongestie en collectieve laadoplossingen voor de logistieke sector te faciliteren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de inzet van batterijen of gedeeld gebruik van stroomaansluitingen.

Tot slot ondersteunen we gemeenten bij het in de markt zetten van opdrachten die moeten worden uitgevoerd met emissieloze mobiele werktuigen, zie hiervoor ook hoofdstuk 7.

6. Wonen en bouwen

In het stikstofreductiegebied van de Veluwe en de Landgoederen Brummen staan zo'n 60.000 woningen, van de totaal circa één miljoen woningen in Gelderland. Daarmee vergeleken is het aantal woningen bij Winterswijk zeer beperkt. Daarnaast zijn er plannen om tot en met 2034 ruim 8.000 woningen in het gebied, vooral rond de Veluwe.

Circa 9% van de totale stikstofuitstoot in het gebied is afkomstig van wonen en bouwen. Als we kijken naar de uitstoot vanwege verwarming (gas- en houtverbranding) gaat het om minder dan 1% van alle stikstofuitstoot in het gebied. De uitstoot van restcategorieën, zoals huisdieren en hobbydieren (honden, katten, pony's, enzovoorts), vuurwerk en houtstook is circa 4%. De bouw van woningen en utiliteitsgebouwen veroorzaakt ruim 2% van de stikstofemissies, zie hiervoor ook hoofdstuk 7. Tot slot zorgt het gebruik van barbecues, grasmaaiers, kaarsen, vuurwerk, schoonmaakmiddelen en de bemesting van de tuin ook voor enige uitstoot van stikstof gerelateerd aan woningen.

Bij het verkrijgen van een natuurvergunning voor woningbouw is verkeer veruit de grootste bron van stikstof waarmee rekening gehouden moet worden. Nieuwe woningen zelf stoten nauwelijks iets uit, maar er wordt wel gerekend met zo'n acht verkeersbewegingen per woning per dag. Dat varieert van pakjesbezorgers tot woon-werkverkeer en het ophalen van de kinderen van school of boodschappen doen. Hoewel deze verkeersbewegingen bij nieuwe woningen de belangrijkste bron van stikstof zijn, komt die thematiek niet in dit hoofdstuk aan de orde, maar in hoofdstuk 5.

6.1 Maatregelen

In dit hoofdstuk zetten we de maatregelen voor wonen en bouwen op hoofdlijnen op een rij en motiveren we deze. Omdat wonen en bouwen relatief gezien weinig stikstof uitstoten, zouden dwingende maatregelen al snel disproportioneel zijn ten opzichte van de stikstofreductie, in financiële zin of vanwege de aantasting van de persoonlijke levenssfeer van inwoners. Daarom zetten we vooral in op stimulerende maatregelen voor wonen en bouwen.

▪ 6.1.1 Extra inzet op advies aan inwoners

Op dit moment zijn er al energieloketten en energiecoöperaties actief in en rond het gebied. Zij voeren een-op-een-gesprekken waarbij ze woningeigenaren informeren, adviseren en helpen bij de uitvoering van verduurzamingsmaatregelen. Zij adviseren onder andere over het gebruik van nationale subsidieregelingen, zoals de Investerings-subsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Woningeigenaren kunnen van deze regeling gebruik maken bij de isolatie van hun woning en bij de aanschaf van een (hybride) warmtepomp, zonneboiler of elektrische kookvoorziening.

In 2026 willen we in overleg met gemeenten onderzoeken of en hoe de inzet van deze adviesgroepen binnen geïntensiveerd kan worden in het stikstofreductiegebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan meer gerichte inzet van energiecoaches en fixers, om zo inwoners te helpen om hun woning te verduurzamen. Ook kan een publiciteitscampagne meer bekendheid geven aan de mogelijkheden. We zullen gemeenten wellicht financieel moeten ondersteunen om deze extra inzet mogelijk te maken.

▪ 6.1.2 Aanvullen van de lening 'Toekomstbestendig wonen'

Samen met gemeenten en in samenwerking met het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting bieden we als provincie reeds de 'Toekomstbestendig Wonen lening' aan voor woning-eigenaren. Bewoners kunnen deze lening aanvragen bij hun gemeente. Provincie en gemeenten financieren ieder de helft van de lening. We onderzoeken in 2026 of we de

lening kunnen ophogen en meer onder de aandacht kunnen brengen bij woningeigenaren in het gebied. Hiervoor kunnen uiteraard extra financiën nodig blijken te zijn.

- **6.1.3 Corporaties steunen bij verduurzaming**

We gaan in de eerste helft van 2026 onderzoeken of het mogelijk en helpend is om corporaties te ondersteunen bij de verduurzamingsopgave binnen het stikstofreductiegebied. Gedacht kan worden aan het versneld isoleren van huurwoningen in het gebied met een matig of slecht energielabel. Dat zou bijvoorbeeld kunnen naar het model van de al eerder uitgevoerde Gelderse Investeringsimpuls. Voor we tot uitvoering overgaan, moet er eerst meer helderheid zijn over hoeveel corporatiewoningen daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen en of deze extra impuls ook uitvoerbaar is voor de corporaties. Ook moet dan budget beschikbaar gesteld worden.

- **Gemeenten ondersteunen bij schoon en emissieloos bouwen**

We gaan regels maken om het gebruik van emissieloze mobiele werktuigen te verplichten. Gemeenten zijn het gevoegd gezag om tot schoon en emissieloos bouwen te komen bij de realisatie van woningen, onder andere via de vergunningverlening. Op dit punt willen we gemeenten ondersteunen en stimuleren. Meer hierover is te vinden in hoofdstuk 7.

In de denkrichting en in de inleiding van dit hoofdstuk zijn veel zaken genoemd die verboden zouden kunnen worden. Van honden tot houtstook. Dat gaan we niet doen. Zo gaan we geen verduurzaming van bestaande woningen verplichten, we gaan nieuwbouw in het gebied niet verbieden en we gaan honden, houtstook en kleine huishoudelijke uitstoot ook niet verbieden. Voor de motivering van deze keuzes verwijzen we naar de denkrichting.³⁰

6.2 Toelichting op de maatregelen

Bijna alle maatregelen uit de vorige paragraaf zijn gericht op het beter isoleren van woningen. Woningen die beter geïsoleerd zijn of van een warmtepomp zijn voorzien, die stoten minder stikstof uit. Omdat de maatregelen geen dwingend karakter hebben, is er geen flankerend beleid.

Suggesties uit de participatie

Tijdens de participatie zijn er honderden gesprekken gevoerd en zijn er ruim 200 reacties aan de provincie toegezonden. Er is veel bezorgdheid over uitstel of zelfs afstel van (ver)bouwprojecten door te strenge regels en kostenverhoging. Een deel van die bezorgdheid hebben we kunnen wegnemen, bijvoorbeeld door het verschil uit te leggen tussen de gedeeltelijke bouwstop die geldt tijdens het voorbereidingsbesluit (tot oktober 2026) en de situatie daarna, als de nieuwe regels zijn ingegaan en het voorbereidingsbesluit niet meer geldt.

Frustratie over de proportionaliteit kwam ook vaak naar voren tijdens de participatie. Dat was onder andere het geval in Renkum, waar net buiten de strook een grote papierfabriek staat. Dat is een grote bron van stikstof waar geen nieuwe regels op van toepassing worden. Tegelijk moet de woningbouw aan nieuwe en strengere regels gaan voldoen. En op de Noord-Veluwe werd gewezen op de toenemende activiteiten van defensie en de toenemende stikstofuitstoot daardoor. Er was ook begrip voor het feit dat regels noodzakelijk zijn. Als oplossing rond woningbouw werd aangedragen: aparte stikstofruimte voor woningbouw, bijvoorbeeld via een stikstofbank. De provincie gaat verkennen of zoiets haalbaar en wenselijk is. En er is ook genoemd om in de vergunningverlening een onderscheid te maken tussen stikstofoxiden en ammoniak, hier geven we geen vervolg aan.

³⁰ Zie 'Denkrichting invulling beleid stikstofstroken' van 8 juli 2025, pagina 20. Gepubliceerd door de provincie Gelderland.

Uit de participatie kregen we regelmatig het advies om subsidies te verstrekken voor het verduurzamen van woningen en andere gebouwen. Want als je minder hoeft te stoken voor de verwarming, dan geeft dat minder stikstofemissie. Hoewel het effect niet groot zal zijn, willen we toch onderzoeken of we verduurzaming van woningen het gebied kunnen stimuleren. De uitwerking hiervan is geschetst in paragraaf 6.1. Daarbij heeft stimuleringsbeleid geen noemenswaardige nadelige effecten voor de inwoners. Integendeel, verduurzaming van woningen heeft juist positieve effecten voor inwoners, zoals meer comfort en minder energiekosten.

Opvallend was dat er tijdens de participatie regelmatig werd gevraagd om toch regels over houtstook op te nemen. We zien daarvan af, mede omdat Provinciale Staten op dit punt al nadrukkelijk heeft aangegeven dit niet te willen.³¹ Ook speelt mee dat de handhaafbaarheid niet vanzelfsprekend is en dat een regel op dit vlak vrij diep zou ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van mensen. Daarnaast kwam deze vraag vaak voort vanuit wensen rond fijnstof en geur, waar stikstofreductiebeleid niet over gaat.

³¹ Dit signaal is door Provinciale Staten gegeven middels de aangenomen motie 25M29 van 5 maart 2025.

7. Mobiele werktuigen

In alle sectoren maken bedrijven gebruik van zogenoemde ‘mobiele werktuigen’. Omdat dit door alle sectoren heen speelt, beschrijven we in dit hoofdstuk samenhangend voor al deze sectoren wat het beleid voor mobiele werktuigen wordt.

Mobiele werktuigen zijn gemotoriseerde machines die niet op een vaste plaats staan, maar die verplaatsbaar zijn. Ook drijvende machines vallen hier onder. Bij mobiele werktuigen moet onder andere gedacht worden aan bouwkransen, shovels, graafmachines, aggregaten, heftrucks, maaimachines en kleiner materieel, zoals bladblazers. Voertuigen (zoals vrachtwagens) zijn bedoeld voor transport en die tellen niet als mobiele werktuigen.

Alle mobiele werktuigen tezamen veroorzaken bijna 4% van de stikstofuitstoot in Gelderland. Dit is voor circa 41% afkomstig van de bouwsector, circa 36% vanuit de agrarische sector, circa 8% industrie en het overige deel van de handel, diensten en overheid (11%) en kleine uitstoters.

Verskillende lopende ontwikkelingen gaan al zorgen voor een daling van deze emissies. Want steeds meer bedrijven zullen emissieloze werktuigen gebruiken voor projecten, omdat ze anders geen natuurvergunning kunnen krijgen. En veel overheden hebben het convenant Schoon en Emissieloos Bouwen ondertekend, waardoor er steeds meer emissiearm en emissieloos gebouwd zal worden. We kunnen deze ontwikkeling versnellen door bedrijven te verplichten om emissieloze mobiele werktuigen te gebruiken en ook overheden daaraan hun bijdrage te laten leveren. In de praktijk betekent ‘emissieloos werken’ bijna altijd ‘elektrisch werken’, hoewel ook waterstof emissieloos is.

7.1 Maatregel

In deze paragraaf schetsen we beknopt de maatregel rond mobiele werktuigen. De exacte technische formulering is te vinden in het voorstel voor de aanpassing van de Omgevingsverordening Gelderland, die in februari 2026 gepubliceerd wordt.

▪ 7.1.1 Emissieloze mobiele werktuigen

We verplichten bedrijven om vanaf 2035 bij het gebruik van mobiele werktuigen het minimumniveau van de routekaart Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) te hanteren. Zo verplichten we het gebruik van emissieloze mobiele werktuigen. Deze regel geldt bij alle werkzaamheden in het gebied, ongeacht of het bedrijf zelf in het gebied gevestigd is of niet. We nemen hiervoor regels op in de omgevingsverordening.

We een bij deze regel nog uitzondering voor agrarische bedrijven uitwerken, waaronder tractoren. Daarnaast is het juridisch gezien noodzakelijk dat we een uitzondering opnemen voor het realiseren van bouwwerken (woningen, utiliteitsgebouwen, bruggen), omdat de rijksoverheid hiervoor al vergelijkbare regels heeft gesteld; het is de provincie niet toegestaan om daar bovenop extra eisen te stellen. Deze uitzondering betekent niet dat er voor het realiseren van bouwwerken geheel geen regels gelden. Meer hierover in de volgende paragraaf.

Wat betreft het werken met de SEB-routekaart is het passend dat overheden het goede voorbeeld geven. Daarom verplichten we de provincie zelf, gemeenten, waterschappen en de rijksoverheid om in het stikstofreductiegebied al vanaf 2028 het basisniveau van de routekaart te hanteren. En vanaf begin 2030 het ambitieuze niveau. Deze verplichting geldt voor overheden zowel voor de eigen werkzaamheden als bij opdrachtverlening.

7.2 Toelichting op de maatregel

Omwille van de handhaafbaarheid en uniformiteit kiezen we ervoor om één regel te maken voor mobiele werktuigen, ongeacht in welke sector die worden ingezet. Het convenant SEB is oorspronkelijk bedoeld voor de bouw (wegen, woningen, utiliteit). Met de provinciale maatregel worden de normen uit dat convenant ook van toepassing op andere sectoren, zoals de industrie.

Uitzondering voor bouwwerken

Beleidsmatig heeft de provincie de wens om ook bij het realiseren van bouwwerken verplicht het gebruik van emissieloze mobiele werktuigen op te leggen. Echter, het rijk heeft in artikel 7.19a van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) al gesteld dat ‘adequate maatregelen’ moeten worden getroffen om de emissie van stikstofverbindingen te beperken bij bouw- en sloop. Het is de provincie wettelijk niet toegestaan om hiervoor aanvullende regels te stellen.

Het is aan gemeenten, als bevoegd gezag, om invulling te geven aan wat ‘adequate maatregelen’ precies zijn. De routekaart SEB benoemt de eisen van het minimumniveau expliciet als optie om deze invulling concreet te maken. Omdat de rijksoverheid zelf ook het convenant bij deze SEB-routekaart heeft ondertekend, mag geconcludeerd worden dat de rijksoverheid de SEB-routekaart als adequaat beschouwt. Via deze route krijgt de bouw dus al feitelijk vergelijkbare normen opgelegd. De provincie gaat desalniettemin in overleg met de rijksoverheid om te bezien of ook voor het realiseren van bouwwerken de regelgeving aangescherpt kan worden.

Uitzondering voor agrarische bedrijven

We gaan in 2026 een uitzondering voor agrarische bedrijven uitwerken voor het verplicht gebruik van emissieloze mobiele werktuigen, waaronder tractoren. De belangrijkste reden hiervoor is dat de agrarische sector al veel nieuwe regels opgelegd krijgt. En veel agrarische machines gaan lang mee voordat ze afgeschreven zijn, zijn zeer specialistisch en ook op termijn moeilijk in een elektrische variant te verkrijgen. Het extra gewicht van elektrische machines (door de accu's) kan ook problematisch zijn voor de bodemstructuur.

De reden waarom we nu niet direct een uitzondering opnemen, is dat het een zorgvuldige afweging vraagt hoe die uitzondering precies te maken. Daarbij moet bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de rol van loonbedrijven en het gebruik van landbouwwerktuigen buiten de landbouw zelf. Omdat de regel pas in 2035 inwerking treedt, is er voldoende tijd om eerst een zorgvuldige afweging te maken over de vormgeving van deze uitzondering.

Suggesties uit de participatie

Tijdens de participatie kregen we regelmatig het advies om bij de regels voor mobiele werktuigen aan te sluiten bij de definities van het convenant Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) en niet met weer andere regels te komen. De definities van het convenant SEB zijn bij overheden en bouwende partijen al goed bekend, uniform en daarmee beter uitvoerbaar. We zijn blij met deze suggestie uit de participatie en nemen deze over. Door bij het convenant SEB aan te sluiten weten we ook dat we realistische doelen stellen, er wordt al mee gewerkt.

Verschillen met de denkrichting

De regels voor mobiele werktuigen wijken op enkele onderdelen af van het eerdere voorstel uit de denkrichting. We lichten dat kort toe:

- Nieuw ten opzichte van de denkrichting is dat de voorgestelde regel nu ook van toepassing is op wegenbouw en alle vormen van beheer en onderhoud door bedrijven.
- Deze regel is qua impact op bedrijven ingrijpender dan wat oorspronkelijk in hoofdstuk 3 van de denkrichting stond. Daar stond een regel gericht op het in gebruik nemen van *nieuwe* mobiele werktuigen, dit nieuwe voorstel gaat om het gebruik zelf.

- Doordat de provincie niet bevoegd is tot het stellen van extra regels bij het realiseren van bouwwerken, wijkt de regel op dit punt af van de denkrichting. Overigens geldt de regel wel voor *beheer en onderhoud* aan bestaande bouwwerken.
- De strengere regels rond SEB specifiek voor overheden zijn nieuw. Veel overheden hebben het convenant SEB al ondertekend. Daardoor is deze regel in de praktijk al grotendeels van toepassing op de wegenbouw. Deze regel wordt van toepassing op *alle* opdrachten van publieke opdrachtgevers (voorgaande uitzondering daar gelaten). Dus de regel geldt ook voor groenbeheer en het beheer van utiliteitsgebouwen in overheidsbezit.

Maatschappelijke impact

De impact van deze regel gaat verschillend zijn voor verschillende bedrijven. Want er zijn bedrijven die veel opdrachten van overheden krijgen (zoals in de wegenbouw) en er zijn bedrijven die dat niet doen (zoals in de woningbouw, industrie en logistiek). Veel overheden hebben het convenant SEB al ondertekend, daardoor zijn bedrijven die veel voor overheden werken al bezig om hun machinepark aan te passen. Het is daardoor voor die bedrijven ook eerder (per 2028) mogelijk om mee te werken aan de strengere eisen die voor overheden gaan gelden.

Voor bedrijven zonder veel overheidsopdrachten spelen de aanschafkosten en afschrijftermijnen een belangrijke rol bij de financiële haalbaarheid. Vooral de impact voor bedrijven die eigen werktuigen inzetten op eigen grond is relatief groot (bijvoorbeeld als met een heftruck alleen op het eigen terrein wordt rondgereden). Want deze bedrijven hebben niet de mogelijkheid om hun oudere (maar nog niet afgeschreven) werktuigen *buiten* het stikstofreductiegebied in te zetten. Daardoor zijn de werktuigen van deze bedrijven straks niet meer bruikbaar voor dit type bedrijven. Daarom kiezen we voor inwerkingtreding per 2035, zodat de regel uitvoerbaar is voor alle sectoren (met uitzondering van de agrarische sector).

Door de regels alleen van toepassing te laten zijn op bedrijven en overheden, kunnen inwoners hun eigen machines (zoals grasmaaiers en bladblazers) gewoon blijven gebruiken. Daarmee beperken we de invloed van deze regel op de persoonlijke levenssfeer van inwoners en hoeven particulieren bijvoorbeeld niet verplicht een nieuwe bladblazer te kopen.

7.3 Flankerend beleid

Op drie manieren is er of komt er flankerend beleid voor deze maatregel:

- Bedrijven die mobiele werktuigen alleen op hun eigen terrein inzetten, kunnen deze machines niet zomaar buiten de strook inzetten. Omdat werktuigen soms afschrijvings-termijnen hebben van 10 jaar of meer, is er voor sommige bedrijven mogelijk flankerend beleid nodig. We moeten dan meewegen of verkoop van deze werktuigen aan bedrijven buiten het gebied een reële mogelijkheid is of niet. Eventuele ondersteuning zou gegeven kunnen worden in de vorm van een subsidieregeling voor de vervanging of elektrificatie van materieel. Ook is een opkoopregeling te overwegen. In de loop van 2026 willen we hierover in gesprek gaan met dit type bedrijven, om na te gaan wat haalbaar en nodig is.
- Er is een nationale subsidieregeling voor bedrijven die de aanschaf van en ombouw naar emissieloos ondersteunt vanuit de rijksoverheid. Dat is de Subsidieregeling Schoon en Emissieloos Bouwmaterieel (SSEB). Bij deze regeling hoort overigens een lijst die ook enig inzicht geeft in wat allemaal wordt aangemerkt als ‘mobiel werktuig’.
- Gemeenten kunnen als bevoegd gezag de routekaart voor SEB toepassen bij hun vergunningverlening. We willen gemeenten ondersteunen en stimuleren rond het invoeren van SEB via verschillende kennisstructuren en samen met verschillende partners. We werken dit in 2026 verder uit. Overigens is er vanuit de rijksoverheid ook een regeling voor gemeenten en bedrijven, gericht op de vergoeding van de meerkosten voor de inzet van elektrisch materieel. Dat is de ‘Regeling stimulering Schoon en Emissieloos Bouwen voor medeoverheden (SPUK SEB)’ van de RVO.

8. Toezicht en handhaving

De provincie heeft bewust de keuze gemaakt om rechtstreeks werkende regels te gebruiken, waardoor Gedeputeerde Staten het bevoegde gezag zijn en niet het gemeentebestuur. Die keuze is ook gemaakt omdat we dan op een efficiënte en effectieve manier het toezicht op de uitvoering van deze regels kunnen organiseren en financieren (subsidiariteitsbeginsel). Daarnaast is het vormgeven aan toezicht en handhaving wezenlijk voor het slagen van het stikstofbeleid, ook voor de juridische houdbaarheid van dit beleid. Dat geldt breed in Gelderland en zeker ook binnen het stikstofreductiegebied. In de denkrichting van juli 2025 zijn toezicht en handhaving ook diverse malen benoemd als een belangrijke bouwsteen.

De provincie gaat in 2026 werken aan een strategie voor toezicht en handhaving rond stikstof. Deze strategie wordt een onderdeel van het nog op te stellen Gelders programma Stikstof, een programma onder de Omgevingswet (zie ook paragraaf 1.3).

8.1 Waarom toezicht en handhaving helpend zijn

Er zijn diverse redenen om steviger vorm te gaan geven aan toezicht en handhaving:

- Toezicht en handhaving dragen bij aan de juridische houdbaarheid van het stikstofbeleid. Als regels niet worden gecontroleerd, kunnen rechters deze zien als ‘theoretisch’ of onvoldoende effectief. Dit kan ertoe leiden dat vergunningen vernietigd worden en dat projecten vertraging oplopen. Een handhavingsstrategie verkleint deze risico’s en maakt juridisch gezien de vergunningverlening sterker en betrouwbaarder.
- Handhaving draagt bij aan eerlijkheid: partijen die wel investeren in het voldoen aan de regels mogen niet worden benadeeld ten opzichte van partijen die dat niet doen. Een consequente aanpak van toezicht en handhaving maakt het beleid eerlijker.
- Toezicht en handhaving dragen eraan bij dat maatregelen in de praktijk tot uitvoering komen. Zonder goed toezicht blijven overtredingen onopgemerkt en wordt de gewenste natuurwinst in mindere mate bereikt. Ook zet toezicht mensen preventief in beweging.
- Een voorspelbare handhavingspraktijk draagt bij aan meer vertrouwen onder inwoners, ondernemers en andere organisaties. Toezicht en handhaving dragen, mits goed uitgevoerd, bij aan de geloofwaardigheid van de overheid.

Kortom, een strategie voor toezicht en handhaving is een belangrijke basis voor het realiseren van natuurwinst, voor de juridische houdbaarheid van het stikstofbeleid en voor het behouden van vertrouwen in de overheid.

8.2 Onderdelen van een strategie

Een effectieve strategie voor toezicht en handhaving bestaat uit vier onderdelen, namelijk:

1) duidelijke regels, 2) toezicht op basis van risico’s, 3) een helder escalatiemodel en 4) goede communicatie. De regels moeten uiteraard wel concreet, uitvoerbaar en juridisch houdbaar zijn. En het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor het opvolgen van de regels.

Toezicht wordt vaak vooral ingezet op plekken en momenten waar de kans op overtredingen het grootst is of waar de natuur het meest kwetsbaar is. Dit type keuzes leggen we met een handhavingsstrategie transparant vast. Het escalatiemodel uit de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet geeft aan welke stappen worden genomen bij overtredingen, van een waarschuwing tot zwaardere maatregelen.³² Samenwerking tussen verschillende partners (zoals toezichthouders, handhavingsdiensten, omgevingsdiensten, waterschappen en gemeenten) is ook essentieel om toezicht efficiënt en samenhangend te organiseren.

³² Het Escalatiemodel Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet is te downloaden via het [Informatiepunt Leefomgeving](#).

9. Verwachte resultaten

Stikstofreductie draagt bij aan het herstel van de natuur. Het doel dat eerder is genoemd rond het voorbereidingsbesluit, is dat er idealiter 60% tot 70% emissiereductie wordt gerealiseerd. Dit gaat over het resultaat in 2035 ten opzichte van 2018. In dit hoofdstuk zetten we op een rij welke reductie naar verwachting realiseerbaar is met de maatregelen uit dit beleidsdocument. Ook laten we zien welk effect dit naar verwachting heeft voor de stikstofdepositie op de natuur en voor de vergunningverlening. We beginnen met een samenvatting van de resultaten van de plan-milieueffectrapportage

9.1 Resultaten plan-milieueffectrapportage

De effecten van het beleid voor het stikstofreductiegebied zijn integraal beoordeeld in een plan-milieueffectrapportage.³³ Dat is een wettelijk verplicht onderzoek naar mogelijke grote gevolgen van een nieuw plan voor het milieu. Het doel is om het milieubelang goed te betrekken bij de afwegingen rond de maatregelen. Dit onderzoek is uitgevoerd door externe experts.

De maatregelen genoemd in de denkrichting van juli 2025 hebben gediend als basis voor het onderzoek. Lopende het onderzoek is waar mogelijk rekening gehouden met aanpassingen van de maatregelen daarna, onder andere naar aanleiding van de participatie. Zaken die tussentijds uit het onderzoek naar voren kwamen, zijn ook betrokken bij de ontwikkeling van de maatregelen. Van de zestien maatregelen uit de denkrichting zijn er elf getoetst in dit onderzoek, met name:

1. Emissienormen voor stookketels
2. Emissienormen voor stookketels van zwembaden
3. Verplichten 35% reductie gasverbruik
4. Best beschikbare technieken toepassen voor referentiesituatie (niet-agrarische bedrijven)
5. Emissieloze mobiele werktuigen
6. Inpandige industriële mestverwerking
7. Stalmodernisering
8. Verbod op kunstmest
9. Beperking op drijfmest
10. Scheurverbod grasland
11. Elektrificatie wagenpark

Het beoordelingskader gaat uit van acht milieuthema's die kwalitatief zijn beoordeeld, op basis van *expert judgement*. In de tabel volgt een overzicht van de thema's waarnaar gekeken is.

Thema	Criterium	Toelichting
Natuur	Soorten	Beoordeling van effecten op beschermde soorten.
Natuur	Gebieden	Beoordeling van effecten op gebieden met natuurbescherming.
Natuur	KRW	Beoordeling van invloed op de Kaderrichtlijn Water.
Water	Waterkwantiteit	Beoordeling van invloed op de grondwaterkwantiteit.
Lucht	Luchtkwaliteit	Beoordeling van invloed op de luchtkwaliteit.
Bodem	Milieu-hygiënische bodemkwaliteit	Beoordeling van invloed op de bodemkwaliteit.

³³ Plan-MER Stikstofstroken, 19 december 2025, Witteveen + Bos; Referentie 149288/25-020.186.

Thema	Criterium	Toelichting
Bodem	Vitale bodem	Beoordeling van de invloed op bodemfuncties en de vitaliteit van het bodem- en watersysteem.
Bodem	Grondverzet	Effecten als gevolg van grondroerende werkzaamheden en verplaatsing van grond.
Landschap en cultuurhistorie	Ruimtelijke kwaliteit	Beoordeling van de invloed op de ruimtelijke kwaliteit van het landschap: belevingswaarde, gebruikswaarde, toekomstwaarde.
Landschap en cultuurhistorie	Cultuurhistorische waarden	Beoordeling van de invloed op cultuurhistorische waarden: elementen, structuren en gebieden
Geluid	Omgevingsgeluid	Beoordeling van effecten op omgevingsgeluid.
Verkeer en Mobiliteit	Aandeel duurzame verplaatsingen	Beoordeling van effecten op verkeersintensiteit.
Klimaat	Emissie broeikasgassen	Beoordeling van de invloed op de emissie van CO ₂ .
Doelbereik	Stikstofemissie-reductie	Beoordeling in welke mate een bijdrage wordt geleverd aan het behalen van 70 % emissiereductie.

Tabel 1. Thema's die beoordeeld zijn in het kader van de plan-milieueffectrapportage.

Bijna alle maatregelen scoren positief of neutraal. Alleen voor de bouwstenen Emissieloze mobiele werktuigen en Elektrificatie wagenpark is er een licht negatieve score op het thema natuur wat betreft: soorten, gebieden en KRW. De oorzaak is dat voor deze maatregelen aanvullende laadinfrastructuur noodzakelijk is (zoals laadpalen). Het aanleggen hiervan kan potentieel leiden tot permanent areaalverlies en een tijdelijke toename van geluid, licht en optische verstoring van beschermde natuurwaarden. Met mitigerende maatregelen zijn deze licht negatieve effecten om te zetten in een neutrale score. Dit moet per project beoordeeld worden. Overigens is de maatregel 'elektrificatie wagenpark' vervallen, zie ook paragraaf 5.1 en 5.2.

9.2 Autonome ontwikkelingen per sector

Eerst schetsen we de verwachte ontwikkeling qua stikstofuitstoot als we géén maatregelen zouden nemen, het gaat dan om 'autonome ontwikkelingen'. Daarbij kijken we naar twee zaken:

- Een schatting van de emissie-verdeling in het gebied per sector voor 2018, 2023 en 2035
- Een schatting van de emissies per sector voor 2023 en 2035.

De gebruikte cijfers hebben zijn indicatief, omdat het deels om toekomstscenario's gaat met een aantal onzekere variabelen. In deze fase voldoet dat voor inzicht in de trendlijnen van de sectoren. Hoe groot is de autonome daling? Wat staat ons dan nog te doen met maatregelen? Waar valt de meeste winst te halen qua uitstoot (emissie) en qua neerslag (depositie)?

Aanpak en methode

De basisgegevens van de emissies (omvang, verdeling sectoren en trendlijn) zijn gebaseerd op de gegevens van de emissieregistratie op het niveau van kilometervakken, zoals die ook worden toegepast in Aerius 2024. Voor kleine gebieden zijn deze data onvoldoende gedetailleerd, daarom is ervoor gekozen om het gebied rond de Landgoederen Brummen te combineren met het gebied van de Veluwe. Voor de nog kleinere gebieden rond Bekendelle en Willinks Weust is ervoor gekozen om de procentuele opbouw van emissies en reducties niet te presenteren, omdat de onderliggende data te grofmazig zijn voor goede conclusies over hoe de verhoudingen in deze gebieden liggen.

De basisgegevens voor depositie zijn gebaseerd op de DASH-dataset van het RIVM uit 2023 en op gegevens uit Aerius van 2023. De gegevens uit 2023 zijn de meest recente gegevens die beschikbaar zijn, er zijn nog geen goede data voor 2024 of 2025 beschikbaar. De verwachte effecten in 2035 zijn gebaseerd op de emissies in Aerius 2024, waarin ook gegevens over de verwachte toekomstige ontwikkelingen zijn opgenomen.

Verdeling over de sectoren en verwachtingen

In de tabel hierna zijn de emissies weergegeven afkomstig van het stikstofreductiegebied bij de Veluwe en de Landgoederen Brummen, uitgedrukt in ton 'N' (stikstof) per jaar. Dit is een optelling van de emissies ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x) van alle type bronnen met deze emissies naar de lucht. In de tabel zijn de emissies verdeeld naar de diverse sectoren. Daarbij is voor 2035 ook weergegeven wat het verwachte resultaat is op basis van autonome ontwikkelingen *zonder* extra maatregelen (het 'basispad').

	2018	2023	Daling autonoom 2018 - 2023	Verwacht 2035	Daling autonoom 2018 - 2035
Bedrijven en maatsch. functies	174	156	10%	138	20%
Agrarische sector	828	711	14%	580	30%
Mobiliteit	811	586	28%	253	69%
Wonen en bouwen	111	139	-25%	97	12%
Totaal	1.924	1.592	17%	1.068	44%

Tabel 2. Emissies in ton 'N' per jaar afkomstig uit het stikstofreductiegebied rondom de Veluwe en de Landgoederen Brummen zonder extra maatregelen.

We lopen beknopt de sectoren langs:

1. Circa 10% van de totale uitstoot van stikstof in 2023 is afkomstig van bedrijven en maatschappelijke functies. Deze uitstoot komt vooral uit de categorie 'industriële activiteiten en afvalverwerking'. Ook de ammoniakemissies van mestverwerkende bedrijven zijn hierbij een relevante factor, en in mindere mate de inzet van mobiele werktuigen (zoals heftrucks) en de verwarming van panden van bedrijven en overheden. Bij bedrijven en maatschappelijke functies is sinds 2018 een daling gerealiseerd van 10%, vooral door te werken met schonere technieken (nabehandeling stookinstallaties). Richting 2035 wordt een totale daling van 20% verwacht ten opzichte van 2018.
2. Circa 45% van de uitstoot van stikstof in 2023 is afkomstig is van de agrarische sector. De grootste bronnen van deze emissies zijn stallen en het gebruik van mest. Vanaf 2018 is binnen de agrarische sector een daling gerealiseerd van 14%. Naar 2035 wordt een totale daling van 32% verwacht ten opzichte van 2018, onder andere vanwege het afschaffen van de derogatie, vanwege stoppers en vanwege autonome keuzes van bedrijven tot stalmodernisering.
3. De emissies vanwege mobilititeit zijn verantwoordelijk voor circa 37% van het totaal. Deze uitstoot komt vooral voort uit het wegverkeer; van deze emissies uit mobiliteit is 80% afkomstig van snelwegen. Vanaf 2018 is al een daling gerealiseerd van 28%, doordat het wegverkeer steeds schoner wordt. In 2035 wordt een totale daling van 69% verwacht ten opzichte van 2018, doordat de verwachting is dat het verkeer nog schoner wordt, onder andere door meer elektrische auto's en schonere verbrandingsmotoren.
4. De emissies in de sector wonen en bouwen vormen circa 9% van de totale uitstoot. Ze bestaan uit de emissies vanwege verwarming van woningen, van huisdieren en

hobbydieren, van houtstook en van de inzet van mobiele werktuigen bij de bouw van woningen. Vanaf 2018 is een toename te zien in de cijfers van 25% tot 2023, als gevolg van bouwactiviteiten en daardoor meer inzet van mobiele werktuigen. Richting 2035 wordt een totale daling van 20% verwacht ten opzichte van 2018, onder andere doordat verwarming en mobiele werktuigen schoner worden.

9.3 Verwacht resultaat op uitstootreductie per sector

In deze paragraaf schetsen we de verwachte reductie van de stikstofuitstoot voor het totaal van de maatregelen per sector. We staan eerst kort stil bij de wijze waarop we tot deze inschattingen zijn gekomen. De cijfers hebben een indicatief karakter, op diverse punten zijn inschattingen gedaan.

Aanpak en methode

Om te bepalen hoeveel reductie een maatregel teweeg brengt, is er over elke maatregel overleg geweest met één of meerdere experts. Met de experts is gesproken over vragen zoals: hoeveel is de reductie bij de bron van uitstoot? En welk deel van de bronnen wordt geraakt door deze maatregel? Samen met de in paragraaf 9.2 genoemde data is een rekenkundige vertaling gemaakt van de reductie bij de bron naar het aandeel van de uitstoot die per sector wordt gereduceerd.

Resultaten

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de absolute emissies per sector in ton 'N' per jaar per sector voor de situatie zonder maatregelen (2035 zonder regels) en de situatie na maatregelen (2035 met regels). In de volgende kolommen worden de resultaten gepresenteerd in percentages ten opzichte van de emissies uit 2018.

	Verwacht 2035 zonder regels	Verwacht 2035 met regels	Daling autonoom 2018 - 2035	Daling met regels 2018 - 2035
Bedrijven en maatsch. functies	138	89	20%	49%
Agrarische sector	580	467	30%	44%
Mobiliteit	253	234	69%	71%
Wonen en bouwen	97	78	12%	30%
Totaal	1.068	868	44%	55%

Tabel 3. Emissies in ton 'N' per jaar afkomstig uit het stikstofreductiegebied rondom de Veluwe en de Landgoederen Brummen met en zonder extra maatregelen.

De verwachting is dat de autonome daling in de periode 2018-2035 circa 44% gaat bedragen. De maatregelen dragen naar verwachting extra nog 11% bij aan de reductie van de stikstofuitstoot t.o.v. de uitstoot in 2018. De totale reductie van de uitstoot in het stikstofreductiegebied is naar inschatting zo'n 55% in de periode van 2018-2035.

Overigens is het eigenlijke effect van de maatregelen nog wat groter dan 11%, omdat er een wisselwerking is tussen de autonome ontwikkelingen en de extra regels die gesteld worden. Deze wisselwerking valt lastig te kwantificeren, maar is wel wezenlijk. Want de autonome daling in de periode van heden tot 2035 is geen zekerheid, daar moet aan gewerkt worden; er moeten prikkels blijven om die daling door te zetten. De regels vormen zo'n prikkel. Extra regels in het stikstofreductiegebied versterken de autonome ontwikkeling.

9.4 Indicatie van het effect per maatregel

In paragraaf 9.2 is vermeld wat de uitstoot per sector is en in 9.3 het verwachte effect van het totaal aan maatregelen. In deze paragraaf geven we *per maatregel* een indicatie van de verwachte stikstofreductie. Een toelichting op de maatregelen is te vinden in hoofdstuk 3 t/m hoofdstuk 7.

Bij het doorrekenen van de maatregelen moesten aannames gedaan worden, er zijn niet bij elke maatregel voldoende precieze data beschikbaar om de resultaten in kilotonnen stikstof per maatregel weer te geven, daarom gebruiken we ook duidingen zoals ‘meer dan’ of ‘minder dan’.

	Autonome ontwikkeling reductie	Effect van de maatregel qua reductie	Invloed maatregel op autonome ontwikkeling
Bedrijven en maatschappelijke functies (deze sector zorgt voor circa 10% van de totale uitstoot)			
3.1.1 Geen nieuwe stookinstallaties	Circa 1%	Circa 2%	Groot effect
3.1.2 Strengere normen stookinstallaties			
3.1.3 Reductie van 35% in gasverbruik			
3.1.4 Reductie 40% in emissiegrenswaarden			
3.1.5 Aanpak industriële piekbelasters			
Agrarische sector (deze sector zorgt voor circa 45% van de totale uitstoot)			
4.1.1 Verbod nieuwvestiging en uitbreiding	Voorkomt nieuwe uitstoot		
4.1.2 Verbod op stikstofhoudende kunstmest	Circa 4%	Circa 2%	Geen effect
4.1.3 Verplichting tot stalmodernisering	Circa 8%	Circa 3%	Gemiddeld effect
4.1.4 Behoud van huidig grasland	Voorkomt afwentelingseffecten		
4.1.5 Minder uitstoot aanwending drijfmest	Circa 4%	Minder dan 1%	Geen effect
Mobiliteit (deze sector zorgt voor circa 37% van de totale uitstoot)			
5.1.1 Snelheidsverlaging nacht op rijkswegen	Ruim 20%	Minder dan 0,5%*	Geen effect
Wonen en bouwen (deze sector zorgt voor minder dan 9% van de totale uitstoot)			
6.1.1 Extra inzet op advies aan inwoners	Minder dan 0,2%	Minder dan 0,2%	Gemiddeld effect
6.1.2 Aanvullen lening toekomstbest. wonen		Minder dan 0,2%	Gemiddeld effect
6.1.3 Corporaties steunen bij verduurzaming		Minder dan 0,2%	Gemiddeld effect
Mobiele werktuigen (zorgt voor uitstoot in alle sectoren die hiervoor genoemd zijn)			
7.1.1 Emissieloze mobiele werktuigen	Nihil	Circa 2%	Gemiddeld effect

Tabel 4. Inschatting van de bijdrage van autonome ontwikkelingen en maatregelen aan de verwachte stikstofreductie in de periode 2018-2035.

* Het effect van de snelheidsverlaging op snelwegen in de nacht (5.1.1) is op korte termijn groter dan blijkt uit dit percentage. Richting 2035 neemt het effect wel af, vanwege de verwachte autonome ontwikkeling bij mobiliteit: naarmate er meer elektrische auto's komen, heeft deze maatregel steeds minder effect.

Het totaal aan reductie in bovenstaande tabel telt niet op tot het totaal van 55%, maar een paar procent minder. De oorzaak is dat sommige delen van sectoren in de tabel buiten beschouwing

worden gelaten, zoals bijvoorbeeld het wegverkeer op het onderliggend wegennet. Deze niet opgenomen delen van sectoren dragen wel bij aan de autonome daling van de emissies (de auto's op het onderliggend wegennet worden bijvoorbeeld wel schoner). Dit verklaart het verschil.

Reflectie op de totale reductie

In de kaderstelling voor het strokenbeleid (maart 2025, PS2025-200) was een doelstelling van 60% tot 70% reductie opgenomen. Met dit stevige pakket aan maatregelen is de prognose dat we in 2035 zo'n 55% reductie realiseren. Méér reductie is alleen haalbaar met veel ingrijpender maatregelen qua mobiliteit of in de agrarische sector. Dat kan bijvoorbeeld door het autoverkeer op de snelwegen in het gebied sneller en verplicht te elektrificeren; echter, dat is aan de rijksoverheid. Of er kunnen meer vergaande maatregelen genomen worden in de agrarische sector, bijvoorbeeld verplichte uitkoop; maar dat zet de leefbaarheid in het gebied onder te grote druk. Met dit maatregelenpakket doen we het maximale dat met voldoende draagvlak uitvoerbaar is.

9.5 Effect op de neerslag van stikstof op de natuur

Als we de verminderde uitstoot omrekenen naar wat dat betekent voor de neerslag van stikstof op kwetsbare natuur, dan is de verwachting dat het totaal van de autonome ontwikkeling én de extra maatregelen leidt tot gemiddeld circa 50 mol per hectare per jaar minder stikstofneerslag. Van die 50 mol heeft circa 15 mol een direct verband met de maatregelen en daarnaast een indirect verband met het overige deel van de genoemde 50 mol (zie de laatste kolom in tabel 4).

Voor het goede perspectief: op dit moment is de depositie op de Veluwe gemiddeld 1.650 mol per hectare per jaar. De kritische depositiewaarde (KDW) voor de verschillende habitattypen lopen uiteen van grofweg 500 tot 2.000 mol per hectare per jaar. Bijna overal op de Veluwe (99%) wordt de KDW overschreden. Dit maakt inzichtelijk dat er zeker méér nodig zal zijn dan dit stikstofreductiegebied alleen om tot een goede staat van de natuur te komen. Aanvullende stikstofmaatregelen buiten het gebied zijn onontkoombaar als we de natuur willen laten herstellen. Via de Versnellingsaanpak Stikstof worden aanvullende maatregelen uitgewerkt. Daarnaast blijft er voor genoeg stikstofreductie een grote afhankelijkheid van het rijksbeleid.

9.6 Verwacht effect op vergunningverlening

Het is bijna onmogelijk om op dit moment vergunningen te verlenen waarbij sprake is van een *toename* van de neerslag van stikstof op kwetsbare natuur. Vergunningen *zonder toename* (bijvoorbeeld via intern of extern salderen) zijn op dit moment eveneens lastig te verlenen en alleen onder zeer strenge voorwaarden. Want bij die vergunningen moet worden voldaan aan het 'additionaliteitsvereiste'. Dat betekent dat de depositie die de vergunning op een Natura 2000-gebied veroorzaakt, niet nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende natuurgebied te behalen. Er moet onderbouwd dat in afzienbare tijd de instandhoudingsdoelen voor natuur worden gehaald. Dit houdt ook in dat we bij alle toetsen die plaatsvinden rond het verlenen of weigeren van een verzoek tot intrekking, dat we dan moeten toetsen aan de instandhoudingsdoelstellingen.

De regels die gaan gelden in het stikstofreductiegebied zijn een goede stap én vervolgstappen blijven nodig. Zolang er geen substantiële extra stappen gezet worden qua stikstofreductie, zijn er geen substantiële extra mogelijkheden voor vergunningverlening. De maatregelen die we gaan nemen, die dragen wel bij aan de onderbouwing van het additionaliteitsvereiste. Dat helpt bij:

- de juridische onderbouwing van de beleidsregels die salderen mogelijk maken;
- de omgang met PAS-melders;
- het afwijzen van intrekkingverzoeken van derden;
- het mogelijk maken van innovaties in de landbouw.³⁴

³⁴ Overigens krijgt deze innovatie vorm *buiten* het stikstofreductiegebied, erbinnen alleen geborgde reductiemaatregelen.

Zoals al genoemd: om vergunningverlening compleet 'los te trekken' is er meer nodig. Dan moeten we kunnen aantonen dat we met de daling de instandhoudingsdoelstellingen gaan halen. Dat is met deze stap (nog) niet het geval. We zijn daarvoor afhankelijk van het complete pakket aan maatregelen van ons als provincie én van stappen die de rijksoverheid moet gaan zetten. In de Statenbrief van eind januari 2026 over het strokenbeleid, waar dit beleid een bijlage van is, wordt dit verder toegelicht.

10. Financiën

Om de maatregelen uit de voorgaande hoofdstukken te realiseren, is veel geld nodig. Daarbij gaan veel regels in per 2035, dat duurt nog bijna tien jaar. In die tien jaar gaan we ook vormgeven aan het beleid zoals dat is geschetst. Dat betekent inzet op kennisdeling, subsidies ter beschikking stellen, maatwerkafspraken financieren met piekbelasters, procesbegeleiding en meer. Dat kost allemaal geld, veel geld.

Omdat de maatregelen veel bedrijven raken, is het denkbaar dat het totaal benodigde bedrag over deze tien jaar richting de twee tot drie miljard euro gaat. Een eerste verdere uitwerking van het flankerend beleid sturen we in april 2026 aan Provinciale Staten toe, met de Statenbrief over de bronmaatregelen. Bij de Voorjaarsnota (juli 2026) zullen we aan Provinciale Staten financiële voorstellen voorleggen.

10.1 Voorziene uitgaven

Op dit moment is het nog niet goed mogelijk om de uitgaven goed in te schatten. Want de maatregelen zijn in de periode van juli 2025 tot en met december 2025 ontwikkeld, met veel oog voor wat er tijdens de participatie is ingebracht (die liep tot november 2025). Pas nu de regels goed in beeld zijn, is het mogelijk om bijpassend flankerend beleid te gaan ontwikkelen. Er is al vooronderzoek gedaan, maar de eerste uitwerking van het flankerend beleid krijgt vorm in het eerste kwartaal van 2026.

Per maatregel gaan we een inschatting maken van de kosten die eraan verbonden zijn. De kosten per maatregel lopen enorm uiteen: er liggen nu maatregelen voor die bijna geen financiële inzet vragen en er zijn maatregelen die veel financiële inzet gaan vragen. Daarbij willen we uitkomen op een pakket maatregelen waarin *alle* sectoren bijdragen aan de stikstofreductie. Dat is nodig voor een rechtvaardige en gedragen uitvoering. Daarbij moet niet alleen maatgevend zijn of maatregelen veel of weinig kosten, maar dient ook het totale pakket steeds in ogenschouw genomen te worden.

Naast dat subsidies en maatwerkafspraken de nodige financiële inzet zullen vragen, is er ook heel wat personele capaciteit nodig. Dit is onder meer nodig om kennisdeling te organiseren binnen de diverse sectoren, om regelingen voor subsidies te ontwikkelen, om zaakbegeleiders voor agrariërs in te kunnen zetten, om toezicht en handhaving vorm te geven en om met piekbelasters tot maatwerkafspraken te komen. Ook over al deze personele inzet zullen afspraken gemaakt moeten worden, ook met de rijksoverheid en de gemeenten die het betreft. Op dit punt is er ook veel overlap met de Aanpak Veluwe die nu in ontwikkeling is (zie ook paragraaf 1.7).

10.2 Beschikbare middelen

In deze paragraaf zetten we beknopt op een rij welke middelen al beschikbaar zijn:

- Allereerst is er circa € 220 miljoen aan reeds ontvangen middelen van de rijksoverheid. Deze middelen zijn gekoppeld aan eerdere stikstofopgaven, zoals GMS en VLGG. Dit geld is om verschillende redenen nog niet besteed of verplicht. Aan deze middelen zijn door de rijksoverheid strikte voorwaarden verbonden en deze kunnen daardoor niet zonder herziene beschikkingen worden ingezet voor het in dit document geschetste beleid. Het vergt ambtelijke (en wellicht ook bestuurlijke inzet) om dit geld alsnog in te kunnen zetten voor de maatregelen uit dit document.
- Het tweede deel betreft provinciale middelen die bij de Voorjaarsnota 2025 en de Tussenbalans 2025 door Provinciale Staten beschikbaar zijn gesteld, te weten respectievelijk circa € 23 miljoen en € 72 miljoen. Dat is totaal € 95 miljoen.

- Als laatste is er een voorstel om via de Begroting 2026 van de rijksoverheid zo'n € 300 miljoen beschikbaar te stellen voor maatregelen rond de Veluwe. Toekenning hiervan is afhankelijk van de besluitvorming door de Tweede en Eerste Kamer. Verwacht wordt dat deze besluitvorming tegen het einde van het eerste kwartaal van 2026 rond is. De inschatting is dat we (een deel van) deze middelen pas in het vierde kwartaal van 2026 zullen ontvangen.

Daarmee is er totaal mogelijk zo'n € 600 miljoen beschikbaar. Op de korte termijn kunnen de lopende uitgaven alleen gedekt worden uit de provinciale middelen, omdat we nog geen geld van de rijksoverheid ontvangen hebben. De beschikbare en voorziene middelen van de rijksoverheid zijn of aan strikte voorwaarden onderhevig of ze zijn pas in het najaar van 2026 beschikbaar.

Inzet voor meer financiële middelen

Van de rijksoverheid hebben we duidelijk de boodschap gekregen dat zij ook erkennen dat er voor de stikstofopgave meer geld nodig is dan wat nu is toegezegd. Het spreekt voor zich dat de beschikbaarheid hiervan ook afhangt van de uitkomsten van de kabinetsformatie. Niettemin, de rijksoverheid wil zich inzetten om naast de genoemde middelen méér budgetten te vinden die ingezet kunnen worden voor de uitvoering van alle maatregelen.