

Bouwstenennotitie 'Wat kan wél en wat is er nodig?'

Notitie

De urgentie om tot een geloofwaardige oplossing te komen voor de stikstofproblematiek is groot en wordt dagelijks gevoeld. Inwoners zien hoe de bouw van woningen en maatschappelijke voorzieningen stilvalt. Ondernemers worden belemmerd in het verduurzamen of doorontwikkelen van hun bedrijf. En gemeentebestuurders staan met de voeten in de klei, geconfronteerd met de directe gevolgen voor de leefbaarheid van hun regio. Gemeenten en regio's staan klaar om verantwoordelijkheid te nemen en een bijdrage te leveren aan natuurherstel én ontwikkelruimte. Maar dat kunnen zij alleen als het rijk met een gedegen maatregelenpakket komt – met oog voor de praktijk, duidelijkheid over de spelregels en ruimte om gebiedsgericht maatwerk te leveren.

De VNG deelde in voorbereiding op de eerste bijeenkomst op 5 maart al dit [position paper](#) waarin wij de MC oproepen in te zetten op een korte- en lange termijnspoor waarbij perspectief geboden wordt aan de samenleving als geheel. Deze bouwstenennotitie biedt een concretiseringsslag, door potentiële maatregelen en concrete gebiedsaanpakken aan te dragen waarmee we Nederland uit de stikstofimpasse halen. Deze laat via brede inbreng vanuit G4-, G40- en plattelandsgemeenten zien dat opgaven in stedelijke, industriële en landelijke gebieden van elkaar verschillen en om andere oplossingen vragen, maar in de kern gebaat zijn bij een substantieel generiek spoor om gebiedsgericht werken mogelijk te maken.

De weg vooruit

Gemeenten hebben niet alle antwoorden, maar wél de wil om aan de slag te gaan. De VNG stelt daarom een aantal kansrijke ingrediënten voor om mee te nemen in de mix van het maatregelen-pakket dat de Ministeriële Commissie samenstelt. Daarbij blijft de oproep: geef snel duidelijkheid over de omvang en verdeling van zowel de generieke als gebiedsgerichte opgave. Zorg daarbij voor een integrale benadering en geef daadkrachtige regio's daarbij de ruimte om via gebiedsgerichte emissieplafonds een eigen aanpak te ontwikkelen – en faciliteer hen daar maximaal in.

O.a. gemeente Molenlanden werkt in de Alblasserwaard met boeren samen aan een collectieve aanpak: gezamenlijk emissies reduceren en de winst eerlijk verdelen over natuurherstel en knelgevallen zoals interimmers en PAS-melders. De regio wil toewerken naar een gebiedsbreed emissieplafond voor ammoniak uit melkveehouderij dat voldoende lager ligt dan het gemiddelde emissieniveau in 2018. Zo ontstaat ruimte voor vergunningverlening, bedrijfsontwikkeling én een evenredige bijdrage aan natuurherstel. De Alblasserwaard gaat graag in gesprek met het rijk en de provincie Zuid-Holland om het emissieplafond in hun gebied concreet vorm te geven.

1. Van wal komen

De vergunningverlening moet snel weer op gang komen. Woningbouw, energieprojecten en maatschappelijke voorzieningen lopen nu vast op minimale, tijdelijke stikstofemissies. Een ondergrens van 1 mol – mits gekoppeld aan een dalende stikstoftrend – heeft nauwelijks ecologische impact, maar levert enorme maatschappelijke winst op. Voor de woningbouw betekent dit dat 96% van de projecten door kan en 55.000 woningen versneld gerealiseerd kunnen worden.

's-Hertogenbosch wil tempo maken met de bouw van 5.000 woningen, zoals afgesproken in het programma NOVEX en de woondeals. Maar doordat het project grenst aan een Natura 2000-gebied, loopt de ontwikkeling vast. Zonder stevige ruggesteun van het rijk en generieke emissiereducerende maatregelen komt niet alleen de woningbouw in gevaar, maar ook cruciale infrastructuur- en energieprojecten die onder meer de netcongestie moeten oplossen. Den Bosch roept het rijk op om met krachtige, generieke maatregelen te komen die ruimte creëren voor woningbouw en andere gebiedsontwikkelingen. Natuurinclusief bouwen en het inzetten van emissiereducerende technieken in alle sectoren helpen de milieu-impact van nieuwe plannen te beperken, versnellen de vergunningverlening en borgen de emissiereductie die hiermee kan worden behaald. Ook een ondergrens van 1 mol is essentieel om de voortgang van de woningbouwontwikkeling in Den Bosch veilig te stellen.

April – juli 2025: Implementeer een ondergrens van 1 mol, die nadrukkelijk gekoppeld is aan een effectief en geborgd maatregelenpakket.

Op basis van schattingen is de landelijke, gemiddelde depositietoename bij de introductie van een ondergrens gering. Gezien de economische en maatschappelijke gevolgen van het uitblijven van zo'n ondergrens, pleit de VNG ervoor dat deze wordt uitgewerkt aan de hand van één van onderstaande varianten. De VNG spreekt voorkeur uit voor één van de varianten waarbij de ondergrens aan de voorkant wordt gekoppeld aan compenserende maatregelen om de juridische houdbaarheid te garanderen. Ook is de introductie van een ondergrens alleen mogelijk als dit – naast de introductie van een compenserende maatregel – ook gepaard gaat met een bredere aanpak om stikstof te reduceren en de natuur te herstellen. Alleen dan zal er sprake zijn van een dalende trend, die nodig is ter onderbouwing van de ondergrens.

Strikte variant: Koppel de ondergrens aan een generieke korting waarmee voldoende stikstofruimte wordt gecreëerd om een ondergrens mee te compenseren.

Geadviseerde variant: Koppel de ondergrens aan een geïntensiveerde inzet op voermaatregelen. Deze inzet heeft snel effect, is minder ingrijpend dan een generieke korting en leidt tot voldoende reductie om ondergrens mee te compenseren.

Milde variant: Koppel de ondergrens aan een structurele depositiedaling, die jaarlijks wordt gemonitord. Zolang er na de introductie van de ondergrens een structurele daling zichtbaar blijft, kan worden uitgesloten dat deze tot significante, negatieve gevolgen voor de natuur heeft geleid. Stijgt de depositie onverhoopt, dan komt de ondergrens in de daaropvolgende periode te vervallen of moeten er acute, compenserende maatregelen getroffen worden. Zie voor een nadere uitwerking van dit idee het artikel van Prof. Dr. Ch. W. Backes & mr. Drs. L. Boerema.

2. Generiek Stappen maken

Een generieke aanpak is noodzakelijk om emissiedaling – verspreid over het hele land – te kunnen garanderen. Maatregelen met een meer normerend karakter dragen extra bij aan deze zekerheid en stikstofdaling, waarmee een ondergrens kan worden geborgd en er meer lucht zal ontstaan om de gebiedsgerichte aanpak verder uit te werken. Dit betekent ook dat een bepaalde mate van verplichtende maatregelen ingezet moeten worden.

De Regio Rotterdam wil bijdragen aan natuurherstel in Natura 2000-gebieden binnen 25 km van de haven. Daarom onderhandelt de gemeente met regionale partijen over een emissiereductie van 38% in 2030. Die doelstelling is alleen haalbaar als vergunningverlening voor de energietransitie doorgang vindt. Een meer normerende inzet op BBT en ruimte voor bovenwettelijke emissiereducerende technieken versnellen de verduurzaming van de industrie en faciliteren de vergunningverlening. Het invoeren van een ondergrens – waarbij tijdelijke emissies onder de 1 mol niet langer vergunningplichtig zijn – helpt ook om innovaties van de grond te krijgen en maakt snellere emissiereductie in de industrie mogelijk.

In de Peel is de stikstofproblematiek bijzonder complex. De afname van agrarische bedrijven lijkt op het eerste gezicht gunstig voor de natuur, maar leidt tegelijkertijd tot een toename van intensieve akkerbouw met nieuwe milieuproblemen tot gevolg. Binnen de GGA Vitale Peel wordt daarom gewerkt aan slimme gebiedsinrichting die zowel natuur als landbouw perspectief biedt. Door herverkaveling wordt de landbouwfunctie beter afgestemd op het water- en bodemsysteem. Natuurontwikkeling vindt plaats op locaties waar landbouw minder kansrijk is, terwijl akkerbouw juist ruimte krijgt in gebieden met een laag risico op uitspoeling. Daarnaast wordt ingezet op het behoud van grasland en het ondersteunen van melkveehouders door extensivering te ondersteunen. In combinatie met innovaties, BBT, en voer- en managementmaatregelen biedt dit de melkveehouderij in de Peel een duurzaam toekomstperspectief. De Peel is erbij geholpen dat een generieke aanpak vanuit het rijk óók voldoende aandacht heeft voor de agrarische bedrijven die door willen gaan, door verduurzaming en extensivering te stimuleren en negatieve juridische en financiële prikkels weg te nemen.

- **Zet in op aangescherpte normering van Best Beschikbare Technieken (BBT) in de industrie en de landbouw (stallen).** Onderzoek of de regels in Noord-Brabant en Limburg op het gebied van luchtwassers, emissiearme stalsystemen en het versneld toepassen van BBT ook op nationale schaal toepasbaar zijn om forse emissiereductie in de landbouwsector te behalen. In de industrie kan de kosteneffectiviteitsnorm worden verlaagd, zodat bedrijven sneller verplicht zijn om verduurzamingsmaatregelen te treffen.
- **Zet in op voer- en managementmaatregelen in de landbouwsector om snel emissiereductie te behalen.** Stimuleer boeren om versneld aan de bestaande normen voor ruweiwit in rantsoen en de totale hoeveelheid weidegang te voldoen om emissies te beperken. Zet daarnaast in op een aangescherpte norm voor precisiebemesting en maak de toepassing van renure mogelijk.
- **Maak het financieel mogelijk om bovenwettelijke, emissiereducerende technieken toe te passen.** Werk daarbij op de lange termijn aan de juridische houdbaarheid van innovaties om de toepassing – en de daarmee gepaarde reductie – goed te kunnen borgen.
- **Schaf tegenwerkende regelgeving af en zorg voor stimulerend (pacht)beleid.** Zorg ervoor dat pachtvoorwaarden verduurzaming juist stimuleren, o.a. door langjarige contracten (12 jaar) af te sluiten.
- **Intensiveer de inzet op verduurzaming van de bouw om de impact op de (woningbouw)opgave te beperken.** Onderzoek of het programma Schoon en Emissieloos bouwen een meer verplichtend karakter kan krijgen, zodat er zekerheid ontstaat in de bouwsector en investeringen in duurzaam bouw materiaal van de grond komen.
- **Maak verduurzaming lonend.** Onderzoek hierbij verschillende financiële mechanismen – zoals een

NOx-heffing – en toets deze op uitvoerbaarheid, kosteneffectiviteit en (economische) neveneffecten. Stuur daarnaast aan op een betere winstverdeling binnen de gehele agroketen, zodat er meer financiële slagkracht op het boerenerv ontstaat om te verduurzamen. Spreek ook banken aan op hun verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door gunstigere voorwaarden te hanteren voor verduurzamende investeringen op het boerenerv.

- **Verlaag de emissies uit de zeescheepvaart en binnenvaart om kustgebieden te ontlasten.** Op landelijke schaal kan dit door bestaande subsidiemodules te continueren en waar nodig te intensiveren, of door meer normerende regels op te stellen. Voor de internationale zeescheepvaart is een aanpak in Europees verband vereist om impact te maken en een gelijk speelveld te creëren. Ook kan er worden ingezet op de elektrificatie van de binnenvaart om de stikstofreductie fors omlaag te brengen.
- **Intensiveer de samenwerking met buurlanden.** Uitwisseling van stikstofdepositie over grenzen is een realiteit en Nederland is de grootste exporteur. Toch hebben Nederlandse grensgebieden baat bij verbeterde samenwerking over de grens heen, bijvoorbeeld met gebieden in Vlaanderen. Kijk daarom of maatwerkafspraken bij grensgebieden met Vlaanderen en Duitsland mogelijk is.

3. Elkaar versterken en gebieden faciliteren

Er zijn verscheidene regio's en gemeenten die graag zelf aan de slag gaan door eigen reductiedoelen op te stellen en te handhaven, zodat de vergunningverlening en gebiedsontwikkeling op gang blijft in hun deelgebied. Het rijk doet er goed aan om gebieden met deze slagkracht maximaal te faciliteren om hun inzet handen en voeten te geven. Het is hierbij noodzakelijk dat het rijk structuurbeleid ontwikkelt dat heldere kaders meegeeft aan gebieden en een breed scala aan beleidsopties ondersteunt om op gebiedsniveau verder invulling aan te kunnen geven.

Rondom de Nieuwkoopse Plassen komt alles samen: landbouw, mobiliteit en luchtvaart beïnvloeden deze kwetsbare omgeving. De gemeenten Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk en Woerden werken daarom samen met gebiedspartners aan een integrale aanpak voor duurzame gebiedsontwikkeling. Door breder te kijken naar emissiereductie worden alle bronnen van stikstof betrokken – van innoveren en extensiveren tot stoppen of verplaatsen. Deze veelzijdige aanpak vraagt regie en handelingsruimte. Een nadeelcompensatiefonds is cruciaal om gemeenten in staat te stellen daadwerkelijk te sturen op gebiedsontwikkeling. Daarnaast biedt aanvullend budget voor gemeenten de mogelijkheid tot verdere betrokkenheid, met financiële dekking voor de benodigde ambtelijke inzet, ruimte om keuzes te maken, te experimenteren en deze uit te voeren.

- **Stel een nadeelcompensatiefonds beschikbaar** voor gemeenten die willen sturen op veranderend grondgebruik maar momenteel niet over de financiële slagkracht beschikken om nadeelcompensatie te bekostigen.
- **Werk vanuit het rijk aan een ondersteunend programma gericht op capaciteit, kennis en standaardisatie.** Naast uitvoeringskracht, is specialistische kennis over de toepassing van de Omgevingswet ook noodzakelijk. Dit stelt gemeenten in staat om het Omgevingsplan maximaal te benutten om ruimtelijke te sturen op hun ambities en bijvoorbeeld kwalitatieve voorwaarden te stellen aan de leefomgeving en – indien gewenst – aan grondgebruik. Zorg hierbij voor een bundeling van deze kennis, zodat niet iedere gemeente zelf het wiel hoeft uit te vinden en – waar mogelijk – gebruik kan maken van gestandaardiseerde wijzigingsvoorstellen die ook toepasbaar zijn voor andere gemeenten. Het ondersteuningsprogramma dat aan de Regionale Energie Strategieën is gekoppeld, kan als voorbeeld dienen hiervoor.
- **Zorg voor passend structuurbeleid met een heldere visie van, en heldere keuzes over, de gewenste ontwikkeling in de landbouwsector.** Dit kan door:

- Helderheid te bieden over de integrale opgave per gebied door:
 - Inzichtelijk te maken welke reductie de afgelopen jaren al behaald is;
 - Wat nog nodig is;
 - Welk aandeel generiek en gebiedsgericht wordt behaald.
 Hiermee wordt verdere emissiereductie gestimuleerd en kunnen gemeenten en gebieden zelf aan de slag met een proportionele aandeel van de opgave via hun eigen beschikbare instrumentarium.
- Stoppers maximaal te faciliteren met gebiedsspecifieke beëindigingsregelingen, zodat opkoop zoveel mogelijk in samenhang met de gebiedsopgave ter plaatse gebeurt. Introduceer ook een regeling voor boeren die over een aantal jaar willen stoppen. Voor deze stoppers over een aantal jaar (bijv. 2030) geldt dat zij nu akkoord gaan dat hun vergunningen in 2030 worden ingetrokken, onder de voorwaarde dat zij in de tussentijd geen verduurzamende maatregelen meer op hun boerenerf hoeven te treffen. Dit omdat zij onvoldoende tijd hebben om deze investeringen terug te verdienen.
- Blijvende boeren maximaal te faciliteren door:
 - Nieuwe verdienmodellen te ondersteunen en helpen ontwikkelen.
- Agrarisch natuurbeheer en de levering van ecosysteemdiensten beter te vergoeden om een natuurinclusieve bedrijfsvoering lonend te maken.
- Extensivering en gedeeltelijk stoppen mogelijk te maken, o.a. door afwaardering te faciliteren en bekostigen.
- De aanleg van landschapselementen en stikstofbindende teelten te stimuleren.
- Helderheid te verschaffen over de gewenste ontwikkelrichting per gebied, o.a. door voorbereidingsbesluiten te nemen die nieuwe ontwikkelingen met ongewenste, negatieve effecten op het milieu onmogelijk maken.
- **Pak alle drukfactoren die effect hebben op de natuurkwaliteit aan.** Benut de inzichten uit de natuurdoelanalyses om per gebied in beeld te krijgen wat er nodig is om de natuur te herstellen en pas het natuurbeheer hierop aan.

Met deze bouwstenen zowel via een potentiële maatregelenmix als door concrete inbreng vanuit verschillende gebieden, verwachten wij dat de MC een maatregelenpakket kan ontwikkelen dat voldoende slagkracht heeft om Nederland uit de stikstofimpasse te halen. Het is helder dat het uitgangspunt 'vrijwilligheid' beperkt stand kan houden om maatschappelijke opgaven weer in de uitvoering te brengen. Wij hopen daarom dat de MC het voorbeeld van gebieden zoals Regio Foodvalley, het Groene Hart, de Peel, Rotterdam en 's-Hertogenbosch volgt, lastige keuzes niet uit de weg gaat en borging van de aanpak gericht op natuurherstel én emissiereductie zekerstelt.