

Provinciale Staten van Zeeland
t.a.v. de voorzitter
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

Onderwerp
Stikstof en natuurherstel

Zaaknummer
625913

Behandeld door
Kernteam stikstof en
natuurherstel

Verzonden

Middelburg, 16 september 2025

Geachte voorzitter,

Met deze brief informeren wij u over de actuele stand van zaken in het natuurherstel- en stikstofdossier. Daarbij hanteren wij drie hoofdthema's:

- A. Wat wij doen als Provincie Zeeland
- B. Landelijk beleid
- C. Onze lobby richting Den Haag & buitenland

A. Wat wij doen als Provincie Zeeland

Binnen de ruimte die het landelijke en Europese stikstofkader biedt, zetten wij ons actief in voor het herstel van de natuur en het realiseren van lokaal werkbare oplossingen voor de stikstofproblematiek.

Actuele stand van zaken uitvoering natuurherstel

- Voor projecten op het gebied van verbetering van hydrologie, verbetering van de kwaliteit in Natura 2000-gebieden en voor het vergroten van dynamiek in de duinen is de planvorming gestart. Het gaat om projecten in of nabij verschillende natuurgebieden, met veel aandacht voor de Zeeuwse duingebieden.
- In samenwerking met de terreinbeherende organisaties worden diverse natuurherstelprojecten uitgevoerd. Het gaat enerzijds om terugkerende activiteiten als het bestrijden van exoten, maaien en begrazen. Daarnaast worden er ook nieuwe voorzieningen aangelegd zoals broedeilanden en vossenrasters. Ook worden verschillende projecten uitgevoerd in het kader van de Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL).
- Voor het afronden van het Zeeuwse natuurnetwerk blijven we inzetten op de vrijwillige verwerving van de benodigde gronden. Na aankoop worden percelen uit productie genomen (geen bemesting en gewasbeschermingsmiddelen meer), ingericht als natuur en overgedragen aan de beherende organisatie.
- Om bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken hebben we twee verplaatsingslocaties aangekocht en één melkveehouderij die wordt beëindigd. Doel is om ondernemers een toekomst te bieden op een nieuwe locatie waarbij een sterke reductie van stikstofdepositie op de 'oude' locatie wordt gerealiseerd.
- Op basis van de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (Rpgb) van het Rijk werken we aan een subsidieregeling voor ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen. Openstelling is voorzien voor het eind van dit jaar.

- In onze integrale gebiedenaanpak Schouwen-West en Noordwest-Walcheren werken we samen met allerlei ondernemers en organisaties aan het versterken van het landschap, het vergroten van de biodiversiteit en het verbeteren van de bedrijfsvoering. Er worden concrete projecten ontwikkeld, voorbereid en uitgevoerd op het gebied van natuurinclusieve landbouw, experimentergronden, agrarisch natuurbeheer, etc. Ook wordt het hele watersysteem in de gebieden in kaart gebracht.

Agrarisch natuurbeheer

Op 24 juni 2025 hebben wij de Zeeuwse ambitie voor het Agrarisch Natuurbeheer (ANB) vastgesteld. De ambitie is om het ANB stapsgewijs uit te breiden met een perspectief op 2050. Hoewel er vanuit de Rijksoverheid slechts een beperkt aantal landbouwaandachtsgebieden in Zeeland is aangewezen voor de genoemde investeringen, is de provinciale behoefte aan uitbreiding van het Agrarisch Natuurbeheer groot. Het agrarisch natuurbeheer kan immers bijdragen aan belangrijke Zeeuwse opgaven, zoals natuurherstel, verbetering van de waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid, klimaatadaptatie en stikstofreductie. Bovendien kan het bijdragen aan een gezond verdienmodel voor agrariërs. Als aanpak in de stikstofcrisis biedt het actief stimuleren van Agrarisch Natuurbeheer met meerjarige maatregelen kansen om te komen tot stikstofreductie. Denk aan de aanleg van akkerranden langs waterlopen, volveldse vogelakkers, grasland met lange rustperiodes of de aanleg van landschapselementen (groenblauwe dooradering) op landbouwgrond. Op 27 augustus 2025 heeft de minister laten weten dat er in 2026 een extra impuls wordt gegeven van € 83 miljoen aan het ANB plus een bedrag voor oplossing van het in 2023 ontstane herijkingstekort. Ook in Zeeland zal daardoor het areaal vergroot kunnen worden; onze Provincie krijgt er ca. € 2,5 miljoen per jaar bij. Het ANLb werkt met meerjarige contracten en de huidige uitvoeringsperiode loopt tot en met 2028. Omdat de minister op dit moment geen toezegging kan doen voor de jaren na 2026, ligt hier een risico voor de Provincie. Wij gaan er echter van uit dat het Rijk ook voor de jaren 2027 en verder de uitbreiding van het Agrarisch Natuurbeheer zal doorzetten.

Boer aan het roer

Onder de noemer 'Boer aan het roer' werken we aan een aanpak waarbij een combinatie van maatregelen zorgt voor een vermindering van de emissie van stikstof uit de Zeeuwse veehouderij. Kern van de aanpak is dat de regie voor het behalen van resultaat bij de ondernemer ligt, hij bepaalt hoe de afgesproken reductie behaald wordt.

In de eerste plaats richten we ons op de Zeeuwse PAS-melders. Door met de ondernemers afspraken te maken over haalbare reductiedoelen komt vergunningverlening voor hen in zicht. Hiervoor is het wel nodig dat we monitoren of de beoogde reductie ook gehaald wordt. Dit kan door in te zetten op innovatieve satellietmetingen.

Dit is een innovatieve aanpak, en geen gemakkelijke weg. Er zijn juridische, financiële en praktische hobbels, maar we willen toch stappen gaan zetten om dit mogelijk te maken. Momenteel zijn we de uitvoerbaarheid van de aanpak 'Boer aan het roer' aan het verkennen. Hiervoor zijn we ook met het Rijk in gesprek. Later dit jaar zullen wij u nader informeren over de haalbaarheid.

Sturingsinstrument stikstofreductie en natuurherstel

Om de stikstofproblematiek in Zeeland effectief aan te pakken is een integraal inzicht in de kosten en baten van mogelijke maatregelen noodzakelijk. Dit inzicht maakt het mogelijk om maatregelen onderling te vergelijken, effecten te voorspellen en een weloverwogen afweging te maken. Daarbij gaat het niet alleen om de primaire effecten op stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, maar ook om bijkomende positieve effecten op andere drukfactoren die het realiseren van natuurdoelen kunnen belemmeren, zoals waterbeschikbaarheid, verstoring, en de aanwezigheid van invasieve exoten. Naast ecologische effecten is het van belang om inzicht te hebben in de kosten, de praktische haalbaarheid en eventuele economische kansen die de maatregelen met zich meebrengen. Om die reden ontwikkelen wij een sturingsinstrument stikstofreductie en natuurherstel om de gegevens samen te brengen en inzicht te verkrijgen in de informatie.

Maatregelenpakketten

De afgelopen periode is vanuit verschillende beleidsvelden een inventarisatie uitgevoerd naar maatregelen die kunnen bijdragen aan stikstofreductie en herstel van natuurwaarden. Domeinoverstijgend is daarbij gekeken naar mogelijkheden om de vergunningverlening weer op gang te brengen en tegelijkertijd te werken aan natuurherstel. De maatregelen, zowel fysieke als juridisch-technische, toetsen wij op haalbaarheid, effectiviteit en verwachte bijdrage aan stikstofreductie. We nemen de maatregelen op in het Zeeuwse stikstofplan. Dit zal ter besluitvorming aan u worden voorgelegd en maakt onderdeel uit van het Zeeuws gebiedsprogramma.

Besluitvormingsproces stikstofplan in relatie tot Zeeuws gebiedsprogramma

Het stikstofplan zal naar verwachting begin november ter besluitvorming aan uw Staten worden voorgelegd. Het Zeeuws gebiedsprogramma dat de totale opgave in het landelijk gebied beslaat en dus breder is, zal zonder het stikstofplan voor wensen en bedenkingen aan uw Staten worden voorgelegd. Wij verwachten, rekening houdend met uw wensen en bedenkingen, in maart 2026 het Zeeuws gebiedsprogramma vast te stellen. Bij deze vaststelling zal het stikstofplan onderdeel uitmaken van het Zeeuws gebiedsprogramma en is op die wijze geborgd, hetgeen juridisch belangrijk is voor de vergunningverlening.

B. Landelijk beleid

Op 10 juli 2025 informeerden wij u per brief (*zaak 580406*) over het "bouwstenendocument emissiereductie landbouw" die door IPO en LTO is opgesteld om vergunningverlening sneller van het slot te krijgen. Dit document is ondersteund door de Unie van Waterschappen (UvW), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK). Hiermee is een breed gedragen bouwsteen aangereikt aan de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN). Wij hebben toegezegd hier een nadere duiding op te geven. Via deze brief geven wij hier invulling aan.

Het bouwstenendocument heeft tot doel Nederland zeker en verankerd van het slot te krijgen. Het document gaat daarbij uit van het startpakket dat de MCEN op 25 april 2025 heeft gepresenteerd. Het startpakket bevat veel voorstellen die bijdragen aan een oplossing, maar biedt als geheel nog onvoldoende zekerheid om tot vergunningverlening te komen. Belangrijk hierbij is dat het spoor van emissiereductie landbouw niet zonder het spoor natuurherstel kan. Op dit moment wordt daarom ook gewerkt aan een bouwsteen Natuur.

De bouwstenennotitie gaat uit van een aantal pijlers:

1. Toekomstbestendig stikstofbeleid/wetgeving
2. Emissiereductie
3. Borging maatregelen

1. Toekomstbestendig stikstofbeleid/wetgeving

In de bouwstenennotitie wordt ervoor gepleit om de wet te wijzigen door deze te richten op emissievermindering in plaats van sturing op een percentage natuurareaal waar de depositie onder de KDW ligt. Dit omdat er beter te sturen is op emissies dan op deposities. Ten tweede wordt gepleit voor het goed gebruiken van de Natuurdoelanalyses (NDA's). NDA's zijn de meest recente wetenschappelijke inzichten, en worden daarom ook bij vergunningverlening betrokken, ook al is het instrument daar in beginsel niet voor bedoeld. Om die reden wordt het Rijk gevraagd om te borgen dat NDA's geen rechtstreekse derdenwerking hebben op emissiereductie in de landbouw.

Om echt van het slot te komen is borging nodig op juridisch, financieel en uitvoeringsniveau, zodat zeker kan worden gesteld dat stikstofdaling ook echt plaatsvindt.

2. Emissiereductie

De kern van de aanpak is dat de emissiereductie geborgd moet zijn. In de bouwstenennotitie wordt ervoor gepleit dat alle sectoren bijdragen en vanuit hun eigen vakmanschap invulling kunnen geven aan de reductieopgave met een handelingsperspectief. Dit perspectief moet geborgd worden. Enerzijds door de ondernemers ruimte te geven om zelf te kiezen langs welke weg ze stikstof willen reduceren. Anderzijds ook door een geborgde inzet op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit samen met een duidelijke aanpak van monitoring en bijsturing door de overheid.

In de notitie wordt de door de MCEN aangegeven reductie van 42-46% in 2035 ten opzichte van 2019 aangehouden. Er worden drie maatregelenpakketten aan de MCEN voorgesteld om dit te bereiken.

Hierbij vormt doelsturing de basis:

- i. Het eerste pakket is het optimaliseren van de bestaande landelijke maatregelen (zoals de LBV en LBV+ en ander gebruik van mest) en het optimaal mogelijk maken van innovaties aangevuld met twee nieuwe regelingen op dit vlak uit het startpakket.
- ii. Het tweede pakket is sturen op emissie en het vaststellen van een norm per sector en per bedrijf. Voor de uitwerking worden ook de ervaringen van de Vlaamse PAS hierin betrokken.
- iii. Het derde pakket is het nemen van extra maatregelen in zones in de directe buurt van stikstofgevoelige habitats. Hierbij wordt voorgesteld dat binnen één jaar een plan wordt opgesteld over de invulling van zonering. Dit plan wordt door de provincies opgesteld in nauwe samenwerking met de gebieden. Als blijkt dat bij het tussendoel in 2030 het plan onvoldoende oplevert, wordt voorgesteld dat een dwingend instrumentarium wordt ingezet. Bijvoorbeeld wettelijke herverkaveling. Voor de twee tot vijf meest urgente gebieden wordt ervoor gepleit

om direct te starten met de uitvoering van een verplichtende en gerichte inzet op maatwerk in een zone rond deze gebieden.

3. Borging maatregelen

Borging bestaat uit de wettelijk vastgelegde emissietaakstellingen en de daarvan afgeleide normen per bedrijf. Er wordt een tussendoel in 2030 vastgesteld zodat nog kan worden bijgestuurd. Belangrijk is de financiële dekking en het totale pakket aan maatregelen en juridische verankering. Als ultieme borging fungeert sanctiëring.

Betekenis voor Zeeland

De bouwstenennotitie is via een intensief traject opgesteld en vastgesteld door het IPO-Bestuur. Er zitten veel elementen in die in lijn zijn met de Zeeuwse aanpak stikstof, zoals het uitgangspunt dat alle sectoren bijdragen en dat stikstof niet de enige drukfactor is. En het sluit aan op ontwikkelingen die de afgelopen maanden zijn ingezet, zoals doelsturing en het sturen op emissie in plaats van depositie. Op deze punten onderschrijven wij de inzet van IPO, LTO, UvW, VNG en NAKJ. Wij zien dat provincies gezamenlijk met deze partners een flinke en gedurfde stap hebben gezet richting de MCEN.

Tegelijkertijd is de emissiereductie in de agrarische sector, en dan specifiek de veeteelt, het uitgangspunt omdat dit landelijk de grootste bron is. Omdat de veeteelt in Zeeland relatief klein is, is de verwachting dat ook deze bouwsteen voor Zeeland beperkte winst gaat opleveren. Zeeland kent daarentegen ook urgente habitats die in de Kop van Schouwen en Manteling van Walcheren liggen. Wanneer met name ingezet wordt op een geborgde emissiereductie in de veeteelt, is het de vraag in hoeverre daarmee ook in Zeeland de vergunningverlening zeker en verankerd van het slot gaat. Additionaliteit blijft waarschijnlijk, ook met deze bouwstenen, moeilijk te onderbouwen, waardoor vergunningverlening in Zeeland niet met zekerheid van het slot kan gaan.

Wij zien dat ook bij de koepels LTO en NAKJ draagvlak ontstaat voor het nemen van meer gerichte maatregelen in gebieden direct rondom Natura 2000-gebieden. In de gebiedenaanpak die wij de afgelopen jaren zijn opgestart rond de duingebieden zien ook wij mogelijkheden om samen met de partijen die daar van belang zijn, stappen te zetten. Wij vinden het van belang dat ondernemers zelf aan het stuur kunnen zitten, hetgeen ook terugkomt in de bouwstenennotitie. Het inzetten van dwingend instrumentarium hierbij is spannend en tegelijk nodig om een geborgde daling in te zetten. Wij gaan er niet van uit dat er Zeeuwse gebieden bij de twee tot vijf gebieden zitten waar direct met dwingend instrumentarium aan de slag moet worden gegaan.

Tot slot sluit het uitgangspunt dat stikstof niet de enige drukfactor is waar de natuur last van heeft aan bij de Zeeuwse uitgangspunten. Wij hebben echter zorgen bij de aanpak van de andere drukfactoren. Die zijn zoals bij u bekend in Zeeland anders dan elders, en wij zien op dit moment geen inzet op buitenland en scheepvaart. Ook zien wij dat in de bouwstenennotitie alleen naar de veeteelt wordt gekeken, en niet naar de akkerbouw. Wij hebben deze opmerkingen daarom ook in het voortraject meegegeven aan het IPO en blijven dit onder de aandacht brengen.

Om die reden blijven wij, zowel zelfstandig als via IPO, ons bezighouden met de landelijke ontwikkelingen, zoals de Rekenkundige Ondergrens (RKO) en in ontwikkeling zijnde AMvB's. De wens voor een RKO onderschrijven wij, waarbij we ons realiseren dat de kleine hoeveelheden stikstof alsnog wel opgeteld moeten worden bij de totale reductieopgave. Voor wat betreft de in ontwikkeling zijnde AMvB's gaat het met name om het mogelijk maken van ontwikkelingen die bij de uitvoering stikstof uitstoten, maar eenmaal gereed juist bijdragen aan de verduurzaming en/of stikstofreductie. Ook deze gedachte is helemaal in lijn met de lijn die wij als college nastreven. De precieze invulling van de RKO en AMvB's volgen wij, vanuit de IPO kopgroep, op de voet.

C. Onze lobby richting Den Haag & buitenland

Op 15 mei 2025 stuurden wij een brief naar de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Dit in reactie op het startpakket van de MCEN (**bijlage 1**). We hebben inmiddels een reactie ontvangen op deze brief, die als bijlage is toegevoegd (**bijlage 2**). Deze reactie geeft volgens ons geen antwoord op de brief die wij hebben gestuurd. Wij zijn daarom blij met de uitnodiging om hier met het Rijk over in gesprek te gaan. Volgende stap is dat we dit gesprek plannen op ambtelijk niveau, om de inhoud en het doel van de brief te bespreken, als ook de reactie van de minister.

Richting het Rijk hebben wij een propositie "Natuurherstel en stikstof" opgesteld. Met het oog op de verkiezingen vraagt dit bestuurlijke aandacht en lobby. In deze lobby richtten wij ons op het verkrijgen van juridische experimenteertruimte, aanvullende rijksmiddelen, en beleidsmatige erkenning van de

specifieke Zeeuwse omstandigheden. Daarnaast is internationale samenwerking essentieel, gezien het grensoverschrijdende karakter van stikstofdepositie.

Met de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) hebben we vijf ideeën besproken waarbij volgens ons extra Rijksinzet behulpzaam kan zijn in het verder uitwerken dan wel uitvoeren van maatregelen. Denk hierbij o.a. aan de vraag of het RIVM ons kan helpen met het doorberekenen van de effecten van de maatregelen die in België zijn genomen op de stikstofdepositie in Zeeland. Samen met RTLG werken we deze ideeën verder uit, zodat, wanneer er zich wederom mogelijkheden voordoen binnen het Rijk, wij al concrete ideeën hebben klaarliggen, waarop direct kan worden ingestapt.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge
Voorzitter

drs. M.C.J. Franken
Secretaris-algemeen directeur

1e bijlage: GS brief aan minister Wiersma "Reactie kamerbrief "Startpakket Nederland van het slot" d.d. 15 mei 2025
2e bijlage: Brief van Ministerie LVVN

Noem in uw contact met ons steeds het zaaknummer. Dit staat bovenaan deze brief.