

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

**Onderwerp**  
Stikstof en natuurherstel

**Zaaknummer**  
625913

**Behandeld door**  
Kernteam stikstof

**Verzonden**

Middelburg, 3 juni 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. Landelijke beleid
- B. Wat wij doen als Provincie Zeeland
- C. Onze lobby richting Den Haag & buitenland

Per thema is de insteek van de Provincie Zeeland toegelicht. In een aantal bijlagen wordt extra informatie en nadere duiding gegeven.

Met betrekking tot het natuurherstel en stikstofdossier zijn er verschillende rollen en verantwoordelijk heden. Het Rijk is verantwoordelijk voor adequate wetgeving, het vaststellen of uitvoeren van landelijke bronmaatregelen die nodig zijn voor structurele stikstofreductie en het creëren van structurele stikstofruimte.

Daarnaast is het creëren van juridische en financiële ruimte voor de legalisatie van PAS-melders een taak van het Rijk. Tot slot speelt het Rijk een rol om te komen tot maatregelen met betrekking tot de internationale- en binnenscheepvaart en het buitenland.

De Provincie neemt regie op uitvoeringsniveau binnen haar eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Het betreft hier vergunningverlening, coördinatie en uitvoering van natuurherstelmaatregelen in samenwerking met gemeenten en terrein beherende organisaties. Daarnaast is de Provincie verantwoordelijk voor gebiedsgericht maatwerk binnen het provinciaal gebiedsprogramma en de gebiedenaanpak voor o.a. Noord West Walcheren (inclusief de Manteling) en Schouwen-West (inclusief de Kop van Schouwen). Tevens is een belangrijke rol de versterking van de bestuurlijke lobby richting het Rijk, gericht op haalbare kaders, uitvoerbare regels en voldoende middelen, met inbegrip van compensatie en transitieondersteuning voor sectoren.

## A. Landelijk beleid

### Inleiding

Het stikstofbeleid in Nederland is sinds de uitspraak van de Raad van State in 2019 sterk in beweging. Er is sprake van uiteenlopende kabinetsmaatregelen gericht op zowel natuurherstel als juridische wijzigingen om tot vergunningverlening te komen. Waaronder het legaliseren van PAS-melders. De

landelijke inzet van het huidige kabinet is gestructureerd langs meerdere sporen die beogen stikstofreductie juridisch houdbaar en ecologisch effectief te maken. Tegelijkertijd wringt het generieke landelijke beleid in gebieden als Zeeland, waar de uitstoot vanuit bronnen in Zeeland relatief laag is en een groot deel van de depositie uit het buitenland komt. Daarnaast kent Zeeland weinig veehouderijen en heeft zij ook geen prioritair gebieden als veenweidegebieden, hoge zandgronden en beekdalen. En juist op deze bronnen en in deze gebieden ligt de nadruk vanuit het kabinet. De landelijke aanpak vormt het kader waarbinnen provincies hun vergunningverlening, gebiedsgerichte maatregelen en uitvoering moeten vormgeven met toenemende juridische druk, maatschappelijke onrust en behoefte aan maatwerk als gevolg.

### Ontwikkelingen

Als gevolg van de rechterlijke uitspraak “Intern salderen” en de uitspraak “Greenpeace” en ter uitwerking van het nieuwe rijksbeleid heeft het kabinet in januari 2025 een ‘Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel’ (MCEN) ingesteld. Deze heeft als doel om een concreet programma uit te werken om Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden aan sectoren die zijn geraakt door de rechterlijke uitspraken.

De commissie werkt langs vier sporen:

- **Spoor 1:** Een gefaseerde, fundamentele aanpassing van het vergunningstelsel (zoals de rekenkundige ondergrens van 1 mol, ADC-toets, geen vergunningplicht bij tijdelijke kortdurende emissiepiek);
- **Spoor 2:** Een maatregelenpakket dat zorgt voor een structurele daling van stikstofemissies en gericht is op natuurbescherming en -herstel;
- **Spoor 3:** Aandacht voor de maatschappelijke en sociaaleconomische gevolgen van de rechterlijke uitspraak voor burgers, bedrijven en gebieden, inclusief ondernemers die nu tussen wal en schip vallen;
- **Spoor 4:** De inzet van het kabinet op Europees niveau.

Op 25 april 2025 heeft Minister Wiersma namens het kabinet een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met het ‘Startpakket Nederland van het slot’. In de kamerbrief wordt met name ingegaan op de eerste twee sporen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen korte en (middel) lange termijn maatregelen. Op 22 mei 2025 vond een debat plaats over dit plan. Een meerderheid van de Kamer vindt het voorgestelde maatregelenpakket onvoldoende om Nederland van het stikstofslot te halen. In het debat heeft Minister Wiersma aangegeven dat in de loop van het jaar zaken zullen worden uitgewerkt en naar de Kamer worden gestuurd.

### Standpunt IPO

Het IPO pleit voor een evenwichtige aanpak van de stikstofcrisis, met oog voor zowel natuurherstel als het perspectief van boeren en ondernemers. Provincies willen meer ruimte voor maatwerk, omdat elke regio anders is. Ze vragen om duidelijkheid, regie en voldoende middelen van het Rijk. Daarnaast is het belangrijk dat vergunningverlening op gang komt, onder meer voor woningbouw. Vrijwillige maatregelen en innovatie krijgen de voorkeur boven gedwongen uitkoop. E.e.a. is door het IPO uiteengezet in een propositie in reactie op het advies van de ministeriële commissie “Snel actie en perspectief nodig voor boer, bedrijf en inwoner” (**bijlage**).

- *Zeeuwse duiding*  
*Zeeland is de enige provincie waar meer stikstof wordt geïmporteerd dan uitgestoten. Circa 62% van de depositie komt van over de grens, 6% van scheepvaart. De landelijke focus op veehouderij sluit daarom niet aan op onze context. Zeeland pleit voor landelijke maatregelen die ook industrie, verkeer en import uit het buitenland en scheepvaart aanpakken.*
- *Juridische duiding*  
*De landelijke overheid is verantwoordelijk voor de vaststelling van regelgeving en voor generieke bronmaatregelen. De Provincie heeft hier geen bevoegdheid, maar moet vergunningverlening wel uitvoeren binnen de landelijke juridische kaders. Wij hebben dus géén zeggenschap over landelijke bronmaatregelen en wetgeving, maar zijn wél verantwoordelijk voor de toepassing van deze kaders in individuele gevallen.*

## B. Wat we doen als Provincie Zeeland

### Inleiding

De Provincie Zeeland zet zich actief in om binnen de ruimte die het landelijke en Europese stikstofkader biedt, lokaal werkbare oplossingen te realiseren. De Zeeuwse situatie is specifiek: weinig intensieve veehouderij, veel import van stikstof uit het buitenland, en grote kwetsbare Natura 2000-gebieden langs de kust. Daarom kiezen we voor een eigen Strategische aanpak stikstof, ingebed in het bredere Zeeuwse Gebiedsprogramma. Deze aanpak betreft het nemen van maatregelen die leiden tot maatwerkoplossingen voor ondernemers die juridisch en ecologisch zijn onderbouwd. In samenwerking met gemeenten, waterschap en maatschappelijke partners werken we aan natuurherstel, vergunningverlening, stikstofreductie en monitoring en economische toekomstbestendigheid.

### Acties en inzet

Na de PAS uitspraak (2019) hebben wij een "Strategische aanpak stikstof" vastgesteld. Breed gedragen door onze maatschappelijke partners. Onder het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) van het vorige kabinet hebben wij een concept Zeeuws Gebiedsprogramma gemaakt, ook in samenspraak met onze maatschappelijke partners. In reactie op de ontstane impasse na de uitspraak "Intern Salderen" en "Greenpeace" hebben wij een crisisorganisatie stikstof en natuurherstel ingesteld om te komen tot een stikstof- en natuurherstel plan met de volgende drie pijlers:

1. Versnellen van natuurherstel c.q. vergunningsverlening met geborgde juridische en ecologische maatregelen;
2. Opstellen van een propositie richting het Rijk om Zeeland als prioritair gebied aan te merken **(bijlage)**;
3. Organiseren van voldoende capaciteit en deskundigheid.

Het natuurherstel- en stikstofplan zal onderdeel uitmaken van het Zeeuws Gebiedsprogramma.

### Concreet ondernemen wij als Provincie Zeeland de volgende acties:

- Inventarisatie van projecten die gerealiseerd zijn of gaan worden met intern salderen (in samenwerking met RUD en gemeenten);
- Voorbereiding op handhavings- en intrekkingsverzoeken, mede naar aanleiding van de gewijzigde jurisprudentie;
- Inventarisatie van kansrijke maatregelen t.b.v. (versnelling) natuurherstel, het wegnemen van drukfactoren als verdroging en verzilting, als ook het reduceren van stikstof;
- Doorrekening van bestaande en nieuwe maatregelen om stikstofdruk op urgente Natura 2000-gebieden te reduceren (zoals Manteling van Walcheren en Kop van Schouwen);
- Samenwerking met Vlaanderen in het kader van grensoverschrijdende depositie;
- Deelname aan landelijke trajecten voor spoor 1 t/m 4 van de ministeriële commissie.

### Wat we op dit moment aan het doen zijn

- We hebben op dit moment ongeveer 90 natuurherstelmaatregelen in voorbereiding en uitvoering. Ook hier betreft het maatregelen uit één van de hiervoor genoemde vijf categorieën voor natuurherstel;
- Daarnaast voeren we maatregelen en onderzoek uit onder het programma Natuur. Het programma Natuur betreft projecten in of vlakbij stikstof overbelaste N2000 gebieden. Onder fase 1 hebben wij € 19 mln. ontvangen. Voor fase 2 een bedrag van € 37 mln. De projecten onder fase 1 zijn vrijwel allemaal uitgevoerd. De projecten onder fase 2 zijn inmiddels gestart. Het betreft projecten zoals:
  - Exotenbeheer
  - Realisatie en herstel van broedmogelijkheden
  - Herstel van dynamiek
  - Realisatie van experimenteergronden
- Vlaanderen heeft het effect van de geborgde Vlaamse maatregelen doorgerekend voor Natura 2000-gebieden in Nederland. We voeren met de Provincie Noord-Brabant, Provincie Limburg en LVVN gesprekken of het mogelijk is de effecten ook door te laten rekenen volgens het Nederlandse kader voor vergunningverlening;

- We voeren i.s.m. LVVN gesprekken met boeren over vrijwillige bedrijfsbeëindiging (landelijke maatregel) en indien zich goede kansen voordoen kopen we boerderijen op als mogelijke verplaatsingslocaties voor boeren dicht bij de overbelaste gebieden;
- Uitvoering wordt gegeven aan de motie Van Campen. Deze motie roept op tot een actieplan voor kustprovincies waarbij de nadruk ligt op de combinatie van stikstofopgaven en beschikbaarheid van zoetwater. Op het onderdeel zoet water wordt intensief samengewerkt met het Rijk om deze motie uit te voeren. Het onderdeel stikstof in kustprovincies verloopt nog moeizaam.

Voor de zogenaamde koplopermaatregelen volgend uit het concept Zeeuws Gebiedsprogramma is ruim € 28 mln. ontvangen van het Rijk. Deze maatregelen richten zich niet alleen op de N2000 gebieden, maar betreffen het gehele landelijk gebied en dragen niet alleen bij aan stikstofreductie en natuurherstel maar bijvoorbeeld ook aan zoetwaterbeschikbaarheid en de transitie in de landbouw. Het betreft projecten zoals:

- Maatregelen gericht op verbetering van de zoet water situatie, zoals zoet-zout stuwen, regelbare drainage, real time meetnetwerk en zoet water Reimerswaal;
- Bodemverbeteringsprojecten;
- Groen-Blauwe dooradering;
- Landbouw maatregelen (keten, eiwit en biobased teelten);
- Onderzoek naar verplaatsing of omzetten van bouwland naar niet productief areaal;
- Het stimuleren van extensieve teelten of Agrarisch Natuurbeheer in plaats van intensieve gewassen.

### **Wat we kunnen doen als er vanuit het Rijk geld en juridische ruimte komt**

Voor zowel het programma Natuur als voor het gebiedsprogramma is er meer budget aangevraagd dan dat er door het Rijk beschikbaar is gesteld. Er staat daardoor nog voor € 22 mln. aan projecten binnen het Programma Natuur klaar om te worden uitgevoerd. In het Zeeuws Gebiedsprogramma staan potentiële maatregelen ter waarde van € 1,6 miljard. Hierop worden de komende weken aanvullende maatregelen uitgewerkt, waarvoor nog verdere keuzes gemaakt moeten worden.

Uit het Programma Natuur betreft het o.a. de volgende projecten:

- Hydrologische maatregelen;
- Verbetering van natuurkwaliteit;
- Optimalisering van inrichting;
- Onderzoek naar andere drukfactoren, met name in de buurt van stikstofgevoelige N2000 gebieden;
- Onderzoek naar factoren die achteruitgang van bepaalde soorten veroorzaken.

Uit het gebiedsprogramma betreft het o.a. de volgende projecten:

- Binnen de maatregelen van het concept Zeeuws Gebiedsprogramma betreft het vooral maatregelen zoet water beschikbaarheid; groenblauwe dooradering, vrijwillige beëindiging of verplaatsing en het uit productie nemen van bouwland;
- Pilots die succesvol zijn en worden afgerond kunnen worden opgeschaald over heel Zeeland. Bijvoorbeeld de pilot met de zoet-zout stuwen of de composteringspilot uit het Grenspark.

### **Juridische mogelijkheden**

De Raad van State heeft geoordeeld dat intern salderen alleen nog onder strikte voorwaarden is toegestaan en met een passende beoordeling. Hierdoor moeten veel bedrijven alsnog een vergunning aanvragen. Dit leidt tot:

- Verhoogde druk op vergunningverleners;
- Vergroot risico op handhavingsverzoeken;
- Toegenomen onzekerheid bij ondernemers.

Met name bij PAS melders leidt dit tot stagnatie in de legalisatie. Het Rijk is hierbij verantwoordelijk voor de benodigde stikstofruimte, de Provincie voor de verificatie en de uiteindelijke vergunningverlening. Wij hebben ons deel, de verificatie, al meer dan een jaar geleden afgerond. Tot het moment dat het Rijk een besluit neemt over juridische mogelijkheden (zoals de rekenkundige ondergrens) of komt met stikstofruimte, kunnen wij niet verder met het verlenen van vergunningen.

### ***Juridische duiding***

*De Provincie is onder de Omgevingswet bevoegd gezag voor het verlenen van natuurvergunningen. Wij zijn verantwoordelijk voor een zorgvuldige afweging in individuele gevallen, binnen de kaders van het Europese natuurrecht en nationale regelgeving. We zijn niet bevoegd om structureel af te wijken van deze kaders of eigen vrijstellingen te maken.*

## **C. Lobby richting Den Haag en buitenland**

### **Inleiding**

De Zeeuwse context vereist landelijke erkenning én maatwerkondersteuning. Zonder aanvullende landelijke maatregelen, gericht op depositie uit industrie, verkeer en import vanuit het buitenland, is realistische vergunningverlening in Zeeland nauwelijks mogelijk. Daarom voeren wij als Provincie Zeeland een actieve lobby richting het Rijk. Die lobby is gericht op het verkrijgen van juridische experimenteerruimte, aanvullende rijksmiddelen, en beleidsmatige erkenning van de specifieke Zeeuwse omstandigheden. Daarnaast is internationale samenwerking essentieel, gezien het grensoverschrijdende karakter van stikstofdepositie.

### **Lobby-inzet**

- Rijksinvesteringen in Zeeland als voorwaarde voor vergunningverlening en natuurherstel;
- Erkenning van de Zeeuwse duingebieden als prioritaire gebieden;
- Juridische experimenteerruimte voor maatwerkoplossingen;
- Uitbreiding en inzet van landelijke stikstofbanken ook voor Zeeland;
- Passende vergoeding voor PAS-melders via maatwerk en schadecompensatie;
- Afspraken met buurlanden over grensoverschrijdende depositie.

### **Lobby richting buitenland (m.n. Vlaanderen)**

In april 2025 is tijdens de Vlaams-Nederlandse Regeringstop een Memorandum of Understanding (MoU) ondertekend over samenwerking op het gebied van stikstof. Binnenkort ontvangt u een brief van ons met nadere duiding. De afspraken die gemaakt zijn tijdens deze top zijn uitgewerkt in een gezamenlijk afsprakenkader waarin het volgende is vastgelegd:

- Gelijkwaardige informatie-uitwisseling en toetsing bij grensoverschrijdende stikstofeffecten op Natura 2000-gebieden;
- Transparante communicatie tussen vergunningverlenende en advies verlenende instanties in Nederland en Vlaanderen;
- Erkenning van elkaars stikstofbeleid en vergunningensystematiek met respect voor nationale autonomie;
- Verplichting tot terugkoppeling van besluiten en adviestrajecten met betrekking tot relevante projecten;
- Bevordering van structurele emissiereductie aan beide zijden van de grens in het belang van gezamenlijke natuurdoelen.

Deze samenwerking is voor Zeeland van groot belang, gezien de substantiële stikstofinvoer uit Vlaanderen. De Provincie blijft via bestuurlijke lijnen aandringen op actieve uitvoering en doorontwikkeling van deze afspraken.

Zeeland benadrukt dat zonder inzet op industrie, verkeer, buitenland en scheepvaart de opgave hier niet gehaald kan worden. Het Rijk wordt gevraagd om Zeeland op een gelijkwaardige manier te ondersteunen, net als andere provincies die meer profiteren van landelijke maatregelen die gericht zijn op de veehouderij.

### ***Juridische duiding***

*De Provincie heeft geen formele bevoegdheid om het landelijke stikstofbeleid aan te passen. Wel kunnen wij, mede namens onze inwoners en ondernemers, invloed uitoefenen via lobby en bestuurlijke inzet. Het Rijk blijft eindverantwoordelijk voor juridische ruimte, wet- en regelgeving, en verdeling van middelen.*

*Wat betreft de samenwerking met Vlaanderen geldt dat afspraken over grensoverschrijdende stikstof slechts in gezamenlijkheid en op basis van gelijkwaardigheid kunnen worden gemaakt. De Provincie heeft hier geen formele onderhandelingsbevoegdheid, maar is via bestuurlijke netwerken en uitvoeringsorganisaties een belangrijke partner in het aanjagen en monitoren van afspraken. Formele juridische binding van de gemaakte afspraken berust bij de nationale overheden om het landelijke stikstofbeleid aan te passen.*

In lijn met onze brief "Crisisorganisatie stikstof en natuurherstel" die wij op 11 februari 2025 naar u zonden, zullen wij na het zomerreces een stikstof- en natuurherstel plan vaststellen.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge  
Voorzitter

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

**Bijlagen:**

1. Wat we de afgelopen jaren hebben gedaan
2. Vragen en antwoorden PAS-melders
3. Juridische knelpunten vanuit Vogel- en Habitatrichtlijn
4. MCEN-initiatief – kansen voor gebiedsgericht maatwerk
5. Rekenkundige ondergrens
6. Borging technische maatregelen
7. Propositie stikstof Provincie Zeeland
8. Afschrift GS brief "Reactie Kamerbrief "Startpakket Nederland van het slot" d.d. 15 mei 2025
9. Inbreng IPO "Snel actie en perspectief nodig voor boer, bedrijf en inwoner"

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