Gedeputeerde Staten

Provincie Zeeland

Abdij 6 4331BK Middelburg
Postbus 6001 4330 LA Middelburg
+31 118631011
IBAN NL08 BNGH 0285010557

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

Onderwerp	Zaaknummer	Behandeld door	Verzonden
Zeeuws dilemma en perspectief Westerschelde	816438		

Middelburg, 3 november 2026

Geachte voorzitter,

Op 18 augustus jl. heeft u een eerste brief ontvangen waarin wij aankondigen een Zeeuws perspectief voor de Westerschelde op te stellen. Op 4 september jl. heeft u hier met elkaar over gesproken in de commissie Strategische Opgaven. In deze commissie heeft u steun uitgesproken voor het opstellen van een Zeeuws perspectief voor de Westerschelde. De eerste stap naar het Zeeuws perspectief is het uitwerken van de feitenbasis Westerschelde. Als bijlage treft u de feitenbasis aan.

Het Zeeuwse dilemma
De aanleiding voor het opstellen van een Zeeuws perspectief voor de Westerschelde is de inwerkingtreding van de Natuurherstelverordening (NHV). Voor de Westerschelde geldt al een langere tijd een herstel- en uitbreidingsdoelstelling, waaruit volgt dat maatregelen nodig zijn om de estuariene natuur te herstellen en uit te breiden. Met de inwerkingtreding van de NHV is het Rijk verplicht deze doelstellingen in april 2027 te kwantificeren en dat te vertalen naar maatregelen.

De uitbreidingdoelstelling voor estuariene natuur in de Westerschelde ligt maatschappelijk en ook voor ons als Provincie Zeeland uiterst gevoelig. Deze doelstellingen staan op gespannen voet met de wensen en standpunten van een deel van Zeeuwse bestuurders en volksvertegenwoordiging. De ongemakkelijke realiteit is dat uit de feitenbasis blijkt dat er geen eenvoudige oplossingen mogelijk zijn. Wij twijfelen er niet aan dat er buitendijks nog optimalisaties mogelijk zijn, maar voor ons is het ook duidelijk dat de feitenbasis laat zien dat dit onvoldoende gaat zijn. Daarbij is de Westerschelde van grote economische betekenis als belangrijke maritieme toegang tot de (Zeeuwse) havens en als transportader voor de internationale handel.

Maatregelen voor natuurherstel moeten in samenhang bezien worden met het functioneren van de vaarweg en de economische belangen die daarmee verbonden zijn. Als natuurherstel uitblijft en de natuurdoelen niet worden gehaald, kan dit de ruimte voor vergunningverlening verder onder druk zetten. Het risico dat voor nieuwe economische activiteiten of ontwikkelingen uiteindelijk geen vergunningen meer kunnen worden verleend, is reëel en heeft ingrijpende consequenties. Dit raakt niet alleen initiatiefnemers en bedrijven, maar kan ook bredere gevolgen hebben voor de Zeeuwse economie en de ontwikkelmogelijkheden van de regio.

Wij willen herhaling voorkomen van de besluitvorming zoals met de Scheldeverdragen in 2005, waar over ons en niet met ons is besloten.

Wij zijn daarom van mening dat Zeeland niet moet afwachten welke maatregelen het Rijk en andere partijen ons gaan opleggen. Daarom is ons voorstel om samen met uw Staten een verkenning te starten om richting te geven aan de brede toekomst van de Westerschelde.

Leeswijzer bij deze brief
Met deze brief werken wij het hierboven geschetste dilemma nader uit. Ons vertrekpunt hierbij is de bijgesloten feitenbasis inclusief de daarvoor opgestelde onderliggende rapporten. Deze brief is opgebouwd in twee delen. Het eerste deel van deze brief is de beschrijving van de feitenbasis. Met daarin de waarde van de Westerschelde, onze constateringen met betrekking tot de natuuropgave in relatie tot alle andere thema's en de feitelijke constateringen op oplossingsrichtingen die vaak in het maatschappelijke gesprek worden genoemd. Het tweede deel van deze brief geven we een mogelijke richting aan wat het Zeeuwse perspectief zou kunnen zijn. We sluiten deze brief af met hoe wij het vervolgproces voor ons zien en hoe wij uw Staten, de Zeeuwse overheden en andere partijen hierbij willen betrekken.

De feitenbasis Westerschelde als vertrekpunt
De afgelopen maanden hebben wij gewerkt aan de 'Feitenbasis Westerschelde'. Deze hebben wij afgestemd en besproken met verschillende Zeeuwse stakeholders. De feitenbasis heeft focus op de natuurherstelopgave van de Westerschelde. Daarnaast is bij de keuze voor de onderwerpen en uitwerking daarvan nadrukkelijk ook gekeken naar vragen en opvattingen die in de maatschappelijke en politieke dialoog over de Westerschelde regelmatig naar voren komen. Waaronder de vragen uit uw motie van 17 april 2026 naar aanleiding van de roadmap Zeeuwse strategie zeespiegelstijging en klimaatverandering. De uitkomsten van het onderzoek naar robuuste maatregelen voor waterveiligheid en natuurkwaliteit Westerschelde en de mogelijkheid van verondiepen van de vaargeul zijn onderzocht en onderdeel van de feitenbasis.

Met deze feitenbasis pretenderen wij niet volledig te zijn. We zijn er wel van overtuigd dat deze op hoofdlijnen een betrouwbaar en voldoende uitgewerkt vertrekpunt is voor het gesprek met uw Staten. Deze brief en de feitenbasis zijn in onze optiek ook geen sluitstuk van het gesprek, maar het vertrekpunt.

Zeeuwse strategie zeespiegelstijging
Tegelijk met deze brief over het Zeeuws perspectief voor de Westerschelde ontvangt u het Statenvoorstel Zeeuwse Strategie Zeespiegelstijging. Het deelrapport Westerschelde wordt inhoudelijk betrokken bij het Zeeuws perspectief voor de Westerschelde en maakt geen onderdeel uit van de bespreking van de Zeeuwse Strategie Zeespiegelstijging. Hiervoor is gekozen omdat binnen het perspectief voor de Westerschelde de verschillende belangen integraal worden afgewogen, waaronder het belang van waterveiligheid. Daarnaast kent het traject voor het opstellen van een perspectief voor de Westerschelde een eigen planning. Voor de volledigheid treft u het deelrapport Westerschelde zowel aan bij de stukken voor de Zeeuwse Strategie Zeespiegelstijging als bij deze brief over het Zeeuws perspectief voor de Westerschelde.

Inhoudelijke constateringen met de feitenbasis als vertrekpunt

Het belang van de Westerschelde
De Westerschelde is van grote maatschappelijke waarde voor Zeeland. Via de vaargeulen zijn de diepzeehavens van Vlissingen, Terneuzen, Gent en Antwerpen bereikbaar voor de grootste zeeschepen, wat een belangrijke basis is voor bedrijvigheid en werkgelegenheid in Zeeland. De verwevenheid met de Vlaamse havens biedt ook Zeeuwse bedrijven toegang tot internationale handelsstromen en voorzieningen, die een belangrijk vestigingsvoordeel en een betere concurrentiepositie betekenen.

De landbouw in de omliggende polders levert voedsel en werkgelegenheid en is verbonden met een keten van toeleveranciers, voedselverwerkers en handelsbedrijven. Landbouw, natuur, de polders, de geschiedenis van landaanwinning en leven met water vormen een belangrijk onderdeel van de Zeeuwse identiteit.

De waarde reikt verder dan in economische cijfers is uit te drukken. Het landschap van slikken en schorren, doorsneden door meerdere geulen, waar tal van vogels en andere soorten hun leefgebied hebben is onlosmakelijk verbonden met de Zeeuwse identiteit en vormt een belangrijke ecologische waarde, ook voor de mens. Dit weidse landschap, het getij, de natuur en de scheepvaart maken de Westerschelde aantrekkelijk voor inwoners en bezoekers. Wandelen, fietsen en verblijven langs het water dragen bij aan ontspanning, welzijn en sociale contacten en zijn van grote betekenis.

Het estuarium; mozaïek van deelgebieden
Een natuurlijk estuarium is een systeem dat onder invloed van het getij staat en een zoet-zout gradiënt heeft. Dit resulteert in een dynamisch en voedselrijk systeem dat bestaat uit een verzameling van verschillende leefgebieden. Schorren, slikken, geulen en platen vormen als het ware een steeds veranderend mozaïek van leefgebieden die zich in een bepaalde omvang tot elkaar verhouden. Elk van de deelgebieden heeft een ecologische functie. Daarnaast hebben de vaargeulen naast de ecologische ook een economische functie. Slikken en schorren hebben als voorland van de dijken ook een functie bij de waterveiligheid. De estuariene natuur in het Schelde estuarium vormt ook een essentiële schakel in de Oost-Atlantische vogeltrekroute.

Ingrepen uit het verleden bepalen de staat van de natuur
De estuariene natuur in de Westerschelde is niet op orde. Uit de feitenbasis blijkt dat dit voor een belangrijk deel het gevolg is van historische menselijke ingrepen. Door eeuwenlange inpolderingen is de ruimte voor het estuarium sterk afgenomen. Daarnaast hebben grootschalige commerciële zandwinning en de opeenvolgende verdiepingen van de vaargeul en de daarmee gemoeide onderhoudswerken ten behoeve van de bereikbaarheid van de havens, het systeem ingrijpend veranderd tot de situatie zoals deze nu is.

Genoemde ingrepen hebben significant effect gehad op de natuurlijke processen. Het estuarium is smaller en dieper geworden waarbij tevens kombergend vermogen verloren is gegaan. Het getijverschil is daardoor groter geworden en de dynamiek van het water is toegenomen. Omdat morfologische processen traag verlopen en de ingrepen elkaar snel hebben opgevolgd, is het niet mogelijk vast te stellen wat de bijdrage van afzonderlijke ingrepen aan deze veranderingen is geweest. Voor de natuur heeft het verlies aan komberging, de versmalling, verdieping en de daaruit volgende hogere dynamiek geleid tot minder variatie in leefgebieden en minder laagdynamische leefgebieden (lees: slikken). Juist op deze slikken vestigen zich allerlei bodemdiertjes, die op zichzelf weer voedsel vormen voor vogels. Ook hebben vissen en andere soorten in deze gebieden de mogelijkheid zich voor te planten.

Anders gezegd, het natuurlijk evenwicht tussen de verschillende leefgebieden die samen een estuarium vormen is verstoord en er is onvoldoende (fysieke) ruimte voor natuurlijke processen om een nieuw evenwicht te vinden. Dat heeft ertoe geleid dat er voor veel minder vogels en vissen geschikt leefgebied en voedsel is.

Waterveiligheid vraagt ruimte
Het waarborgen van de waterveiligheid is voor alle functies rondom de Westerschelde een essentiële voorwaarde. Tot nu toe wordt de waterveiligheid langs de Westerschelde vrijwel overal op orde gehouden door middel van dijken. Hoe hoog het water kan komen te staan, bepaalt de vereiste hoogte en sterkte van de dijken. Uit de feitenbasis blijkt dat de hoogwaterstanden in de Westerschelde de afgelopen eeuwen gestegen zijn door een vergrote getijslag als gevolg van historische ingrepen. Door zeespiegelstijging zullen de hoogwaterstanden in de toekomst verder toenemen en vaker voorkomen, wat leidt tot een vergroting van de waterveiligheidsopgave.
Er kan met verschillende soorten maatregelen invulling worden gegeven aan deze opgave. Voor alle oplossingen geldt dat deze ruimte vragen.

Niet alle aangedragen oplossingen zijn haalbaar

In het maatschappelijke en politieke gesprek zijn de laatste periode verschillende alternatieven aangedragen om natuurherstel mogelijk te maken, zonder dat daarvoor nieuwe ruimte aan het estuarium hoeft te worden toegevoegd. De feitenbasis geeft aanleiding om de nodige kanttekeningen bij van enkele van deze alternatieven te plaatsen. We lichten dat hieronder toe.

Opzeggen van Scheldeverdragen
In 2005 hebben Nederland en Vlaanderen afspraken gemaakt over structurele samenwerking op het gebied van beleid en beheer voor het Schelde-estuarium, over de vaargeuldiepte en vaargeul onderhoud en natuurherstel. In het maatschappelijk debat in Zeeland is discussie over de betekenis van deze verdragen. Feit is dat Zeeland geen verdragspartner is en niet kan besluiten over opzeggen of herziening van deze verdragen. Wijziging van verdragsafspraken vereist onvoorwaardelijke overeenstemming van beide verdragspartijen. Gezien het grote belang dat Vlaanderen hecht aan de toegankelijkheid van de Antwerpse haven, beoordelen wij een fundamentele eenzijdige herziening van deze afspraken als niet realistisch.

Verondiepen van vaargeul
Verondieping van de vaargeul is strijdig met de hiervoor genoemde Scheldeverdragen en moet vanuit juridisch perspectief gezien worden als een theoretische oplossing. Desondanks hebben wij naar aanleiding van de Statenvragen ‘Vaargeul Westerschelde’ en de motie ‘Robuuste maatregelen waterveiligheid en natuurkwaliteit Westerschelde’ onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van verondieping voor de thema’s waterveiligheid en haven gerelateerde economie. Voor natuur is dat in 2024 eerder gedaan door de VNSC.

Voor natuur geldt dat verondiepen op een termijn van 70 tot 100 jaar mogelijk zal kunnen leiden tot positieve effecten. Op kortere termijn kunnen negatieve ecologische effecten optreden. Daartegenover staan significante negatieve gevolgen voor de bereikbaarheid van de Vlaamse en Zeeuwse havens. Dat leidt tot teruggang van de economische waarde en neergang van de werkgelegenheid. Dat geldt ook voor de Zeeuwse economie. Voor de waterveiligheid zal verondiepen van de vaargeul in beperkte mate positieve effecten hebben, welke vooral zullen optreden in het oostelijke deel van het estuarium en in de Zeeschelde.

Zeewaartse uitbreiding
Zeewaartse uitbreiding van de kust in de vorm van het creëren van eilanden voor de kust wordt ook genoemd als mogelijke oplossing om natuur te herstellen. Dit is een logische gedachte, omdat dit extra ruimte oplevert waar verschillende functies een plaats kunnen krijgen.

Uit de feitenbasis blijkt dat een zeewaartse uitbreiding geen oplossing biedt voor het herstel van de karakteristieke estuariene natuur van de Westerschelde. De fysieke omstandigheden in de monding zijn daar ongeschikt voor. Het realiseren van mariene natuur is uiteraard wel een optie bij deze oplossing. Een eiland voor de kust betekent wel verlies van andere beschermde natuur, omdat deze oplossing gerealiseerd moet worden in de Vlakte van de Raan. Ook dit is een natuurgebied met de Natura2000 status. Een eiland voor de kust heeft vanuit waterveiligheidsperspectief geen significant (positief, noch negatief) effect op de dijken langs de Westerschelde. Wel komt er een nieuwe waterveiligheidsopgave bij voor het instandhouden van het eiland. Ook is het de vraag of er voldoende zand beschikbaar is om zo’n eiland te realiseren en op welke termijn dit te realiseren is.

Mogelijkheden van buitendijks natuurherstel
De afgelopen decennia is met het Natuurpakket Westerschelde (NPW) aanzienlijk geïnvesteerd in natuurherstel. Daarmee is 651 hectare estuariene natuur gerealiseerd.
Deels is dat gerealiseerd door de projecten Hertogin Hedwigepolder, het Zwin en Perkpolder, deels is dat gedaan door kwaliteitsverbetering van de Westerschelde. Tegelijkertijd blijkt uit de feitenbasis dat deze maatregelen niet voldoende zijn om de natuur in het Schelde estuarium op orde te brengen.

De verdragspartners van de Scheldeverdragen, in Nederland waren dat de ministeries van IenW en LVVN, hebben in 2005 de benodigde uitbreiding van estuariene natuur geraamd op circa 3.000 hectare. Het Natuurpakket Westerschelde vormde daarvan de eerste stap, en deze is ook gerealiseerd in de vorm van 651 ha. estuariene natuur.

Richtinggevende uitgangspunten voor het Zeeuws perspectief Westerschelde

De uitbreidingdoelstelling voor estuariene natuur in de Westerschelde ligt maatschappelijk en ook voor de Provincie Zeeland uiterst gevoelig. Dat blijkt uit de aangenomen moties van uw Staten en verschillende Statenvragen van afgelopen jaar. In dit kader is ook de in de Tweede Kamer aangenomen motie (33 576, Natuurbeleid) van de leden Dijk en Flach relevant. Deze motie verzoekt de regering dat "*bij het definitieve Natuurplan als uitgangspunt te nemen dat na eerdere ontpolderingen in het Westerscheldegebied geen sprake kan zijn van nieuwe ingrijpende ontpolderingen en dat herstel zoveel mogelijk buitendijks gerealiseerd moet worden".*

Ontpoldering van duizenden hectares is voor Zeeland per definitie ingrijpend en ongewenst. Ondanks de genoemde gevoeligheden en het gebrek aan draagvlak voor natuurherstel maatregelen die binnendijkse ruimte vragen, is de realiteit van de feitenbasis dat er geen eenvoudige oplossingen mogelijk zijn. En zoals aan het begin van deze brief aangegeven, willen wij voorkomen dat opnieuw door het Rijk besluiten over natuurherstel in Zeeland genomen worden waarvan de maatschappelijke pijn en emoties decennia later voor de Zeeuwen nog voelbaar zijn. Dit was voor ons het argument om in april 2026 met de minister af te spreken om toe te werken naar een gedeeld toekomstperspectief met een maatschappelijk haalbare natuurherstel- en uitbreidingsopgave. Vanwege de natuurherstelverordening is de einddatum hiervoor het vroege voorjaar 2027.

Met een Zeeuws perspectief willen wij, samen met uw Staten en de Zeeuwse stakeholders, richting aan geven de toekomst van de Westerschelde en de daarbij behorende natuurherstelopgave. Daarmee nemen we initiatief en wachten we niet tot het Rijk (nogmaals) maatregelen voor natuurherstel aan Zeeland oplegt.

Het dilemma in ogenschouw nemend zien wij geen draagvlak voor het realiseren van natuurherstel middels het ontpolderen van (goede) landbouwgronden. Wij zien vanuit de feitenbasis wel mogelijkheden om een verkenning te starten om bestaande natuurgebieden om te vormen naar estuariene natuur, of door natuurherstel vorm te geven in combinatie met waterveiligheid via het concept van waterkerende landschappen. Of een combinatie van deze twee denkrichtingen. Hoe en waar dat kan, zijn vragen die voor nu veel te vroeg zijn om te beantwoorden. De eerste stap is het gesprek met uw Staten over de vraag hoe u aankijkt tegen het geschetste dilemma. En of u onze opvatting deelt – vanuit de hiervoor genoemde argumenten – dat we moeten voorkomen dat er besluiten over Zeeland genomen worden, in plaats van met ons. En dat het dus verstandig is om met elkaar de komende maanden te verkennen wat de mogelijkheden zijn; wat zijn mogelijkheden om tot een maatschappelijk gedragen pakket aan maatregelen te komen. Wij benadrukken dat dit een verkenning is. De vraag of dit tot besluiten leidt is nu nog niet aan de orde.

Vervolg proces

Afhankelijk van het gesprek van uw Staten in de Commissie Strategische Opgaven op 20 november a.s. hebben wij een aantal stappen voor ogen om hierin samen op te trekken. Deze stappen hebben wij hieronder schematisch hebben weergegeven. Deze planning is een eerste voorstel, dat we mede op basis van het gesprek met uw Staten verder zullen uitwerken. Naast het betrekken van uw Staten zullen wij ook de andere Zeeuwse overheden en maatschappelijke partners betrekken in dit proces.

Twee aspecten uit het onderstaande procesvoorstel benoemen we kort. Allereerst doen wij het aanbod aan uw fracties om verdiepende technische en inhoudelijke vragen te stellen aan de inhoudelijk verantwoordelijke ambtenaren. Als daar behoefte aan is kan dat in afstemming met de griffie gepland en georganiseerd worden. Dit staat uiteraard los van de mogelijkheid om technische vragen te stellen voor de commissie van 20 november a.s.

Tweede aspect is het creëren van een formeel en openbaar moment voor uw Staten om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Vooralsnog denken wij dat dit in de Statenvergadering van 12 maart kan plaatsvinden.



Wij realiseren ons dat dit een ingewikkeld proces wordt. Het vraagt van alle betrokkenen partijen bereidheid om bestaande posities opnieuw te bezien en belangen in samenhang af te wegen. Met deze brief vertrouwen wij erop u een passende uitnodiging aan uw Staten te doen om een gezamenlijke verkenning te starten op weg naar het Zeeuws perspectief voor de Westerschelde. Wij zien uit naar het gesprek met uw Staten.

Ten slotte beschouwen wij met deze brief motie nr. 111 van 19 april jl. als afgedaan.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge
Voorzitter

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

Bijlagen:
1. Feitenbasis Westerschelde

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