



Zeeland op weg naar herstel

Natuurherstel en aanpak stikstofreductie
Stikstofplan Provincie Zeeland 2025



Met dit stikstofplan kiest Zeeland voor een evenwichtige aanpak van natuurherstel en stikstofreductie. We doen wat nodig is om de natuur te versterken én ruimte te creëren voor wonen, werken en energie. In Zeeland doen we dat met elkaar; met boeren, ondernemers, natuurorganisaties, overheden en inwoners. Zo leveren we samen ons aandeel in een gezondere leefomgeving en een sterke toekomst voor Zeeland.

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting.....	5
2. Publiekssamenvatting	6
3. Juridische aspecten.....	8
4. Waarom een stikstofplan?.....	10
5. Wat is de opgave?.....	11
5.1 Sectoren onder druk	11
5.2 Doel: Natuurherstel, geborgde dalende trend stikstof en ruimte voor vergunningverlening...	11
5.3 Uitgangspunten	12
6. Overzicht van maatregelen	13
6.1 Wat we al doen	13
6.2 Zeeuwse maatregelenpakketten stikstofreductie	14
6.3 Omvang maatregelenpakketten, we doen wat we kunnen	20
6.4 Scenario's en voorkeur per maatregelenpakket	20
7. Uitvoeringsaspecten: participatie, financiering, monitoring	22
Participatie: samen werken aan oplossingen	22
Financiering: structurele en slimme inzet van middelen	22
Samenhang en toekomstbestendigheid.....	23
8. Conclusie.....	24

1. Managementsamenvatting

Zeeland kiest met dit stikstofplan voor een toekomstgerichte en samenhangende aanpak die natuurherstel, innovatie en stikstofreductie combineert met nieuwe kansen voor ondernemers, bewoners en natuur. We doen het samen en staan naast onze ondernemers en inwoners. We doen dit niet alleen om aan regels te voldoen, maar vooral om met elkaar Zeeland sterker, schoner en leefbaarder te maken.

Het plan richt zich op de meest kwetsbare Natura 2000-gebieden, de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren, waar gerichte maatregelen en samenwerking het grootste effect opleveren. De aanpak omvat ook het actief uitvoeren van natuurherstelmaatregelen in overbelaste Natura 2000-gebieden. Alle sectoren (industrie, mobiliteit, landbouw, recreatie, bouw en overheid) dragen bij aan deze gezamenlijke inspanning om stikstof te reduceren en natuur te herstellen. Door in de omliggende zones doordacht te investeren, slimme combinaties en werkbare oplossingen te bedenken en samen te werken met ondernemers en terreinbeheerders, kan het effect worden gemaximaliseerd en ontstaat perspectief om vergunningverlening stapsgewijs weer op gang te brengen.

Het voorgestelde maatregelenpakket omvat een mix van bronmaatregelen zoals juridische maatregelen (waaronder het intrekken van slapende en latente vergunningen en het aanscherpen van salderingsbeleid), sectorspecifieke afspraken (met industrie, recreatie en houders van dieren buiten de veehouderij), elektrificatie van machines en emissievrije mobiliteit, en reductie van stikstofemissie uit mest. Deze maatregelen zijn zo gekozen dat ze gezamenlijk bijdragen aan een aantoonbare, geborgde daling van stikstofemissie, zonder dat het perspectief voor ondernemers en maatschappelijke functies volledig onder druk komt te staan.

Vrijwilligheid blijft het vertrekpunt, maar met duidelijke afspraken, hulp en maatwerk. De reductie van stikstofemissie uit dierlijke mest levert op dit moment de grootste bijdrage aan een dalende trend, waarbij wordt ingezet op innovatieve toepassingen zoals mestaan-zuring en regeneratieve landbouw. Voor juridische maatregelen, zoals het intrekken van slapende en latente vergunningen en het aanscherpen van salderingsregels geldt een aanpak van vrijwillig maar niet vrijblijvend. Het aanscherpen van salderingsregels wordt verplicht vastgelegd om te garanderen dat structureel wordt geborgd

dat er geen toename van emissie plaats vindt. Daarnaast worden ondernemers actief ondersteund om hun eigen verduurzamingsdoelen te halen.

Dit plan is nadrukkelijk bedoeld als richtinggevend kader. Na vaststelling wordt in samenspraak met alle sectoren gewerkt aan de verdere uitwerking, waarbij aanvullingen en verbeteringen worden meegenomen in het vervolgtraject. Ondernemers worden ondersteund bij het behalen van hun eigen doelen en gestimuleerd tot innovatie en praktische oplossingen via pilots en subsidieregelingen, bijvoorbeeld voor emissiearme staltechnieken of procesaanpassingen in de industrie. De inzet is gericht op het reduceren van stikstof en het versterken van het Zeeuwse bedrijfsleven.

Borging vindt plaats via heldere keuzes, monitoring en financiering. Vrijwilligheid is het vertrekpunt, maar de doelen zijn niet vrijblijvend. De manier waarop ondernemers deze halen is aan ondernemers zelf. Samen met hen gaan wij in gesprek wat het beste past: maatregelen moeten aantoonbaar bijdragen aan de dalende stikstoftrend. Structurele financiering, waarbij de inzet is dat het Rijk de benodigde middelen beschikbaar stelt, en een robuust monitoringsysteem met ruimte voor bijsturing vormen daarbij essentiële voorwaarden. De Zeeuwse Integrale Gebiedenaanpak (ZIGA) biedt het organisatorische kader om maatregelen gebiedsgericht uit te werken, samen met gemeenten, agrariërs, natuurorganisaties, ondernemers en belanghebbenden. Op die manier ontstaat uitvoerbaarheid en draagvlak, waarbij dit plan de richting aangeeft en de verdere invulling, met concrete maatregelen en afspraken, gezamenlijk met alle betrokken partijen wordt uitgewerkt: van kaders naar kansen. Zo blijft er ook ruimte voor aanpassing als omstandigheden of inzichten veranderen.

De verwachte reducties zetten een noodzakelijke dalende trend in, maar blijven ontoereikend zonder aanvullende maatregelen en structurele steun vanuit het Rijk. De bouwstenen notities "Emissie-reductie Landbouw" en "Natuur", die provincies (IPO) samen met maatschappelijke partners aan het kabinet hebben aangeboden geven hier handvatten voor. Dit, samen met generiek rijksbeleid op een Rekenkundige Ondergrens (RKO), het anders omgaan met de kritische depositiewaarde (KDW) en ontwikkelingen rondom Aerius blijft nodig. Ook blijft inzet van het Rijk rondom scheepvaart en buitenland noodzakelijk om de specifieke Zeeuwse situatie te helpen. Juist door een mix van scenario's te hanteren, met draagvlak waar dat kan en verplichting waar dat moet, wordt juridisch en ecologisch perspectief gecreëerd. Daarmee ontstaat ruimte om zorgvuldig en gecontroleerd te werken aan cruciale maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, energietransitie en economische ontwikkeling, passend bij de toekomstvisie Zeeland 2050.

2. Publiekssamenvatting



"VEEL LIGT STIL IN ZEELAND. HUIZEN, BEDRIJVEN EN SCHONE ENERGIE-PROJECTEN KUNNEN NIET DOOR, OMDAT ER TE VEEL STIKSTOF IS."



"WE HEBBEN ER ALLEMAAL LAST VAN. DAAROM WERKEN WE MET ELKAAR AAN OPLOSSINGEN."



"WE DOEN DIT **SAMEN**: VRIJWILLIG MAAR NIET VRIJBLIJVEND. IEDEREEN KAN EEN STEENTJE BIJDAGEN: OVERHEID, BEDRIJVEN, BOEREN EN RECREATIE."



"BOEREN WERKEN **SCHONER**:
MINDER UITSTOOT DOOR MEST."



"MET MEER ZORG VOOR KWETSBARE
NATUUR BLIJFT VAKANTIE VIERTEN LEUK
EN KUNNEN WE ERVAN BLIJVEN GENIETEN."



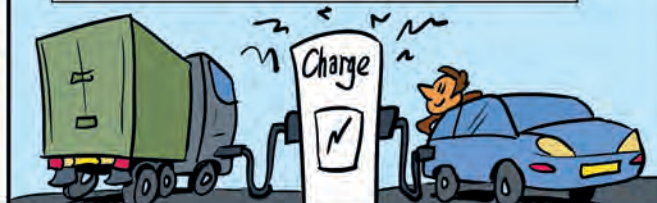
"NATUURGEBIEDEN HERSTELLEN: MEER
KANS VOOR DIEREN, PLANTEN EN
VERGUNNINGEN."



"VEEL STIKSTOF KOMT VAN SCHEPEN EN
OVER DE GENS. DAAR KUNNEN WE TE
WEINIG AAN DOEN EN HEBBEN WE DE
LANDELIJKE OVERHEID VOOR NODIG."



"**SCHONER** VERVOER VOOR
IEDEEREEN."



"BEDRIJVEN VERMINDEREN
HUN UITSTOOT."



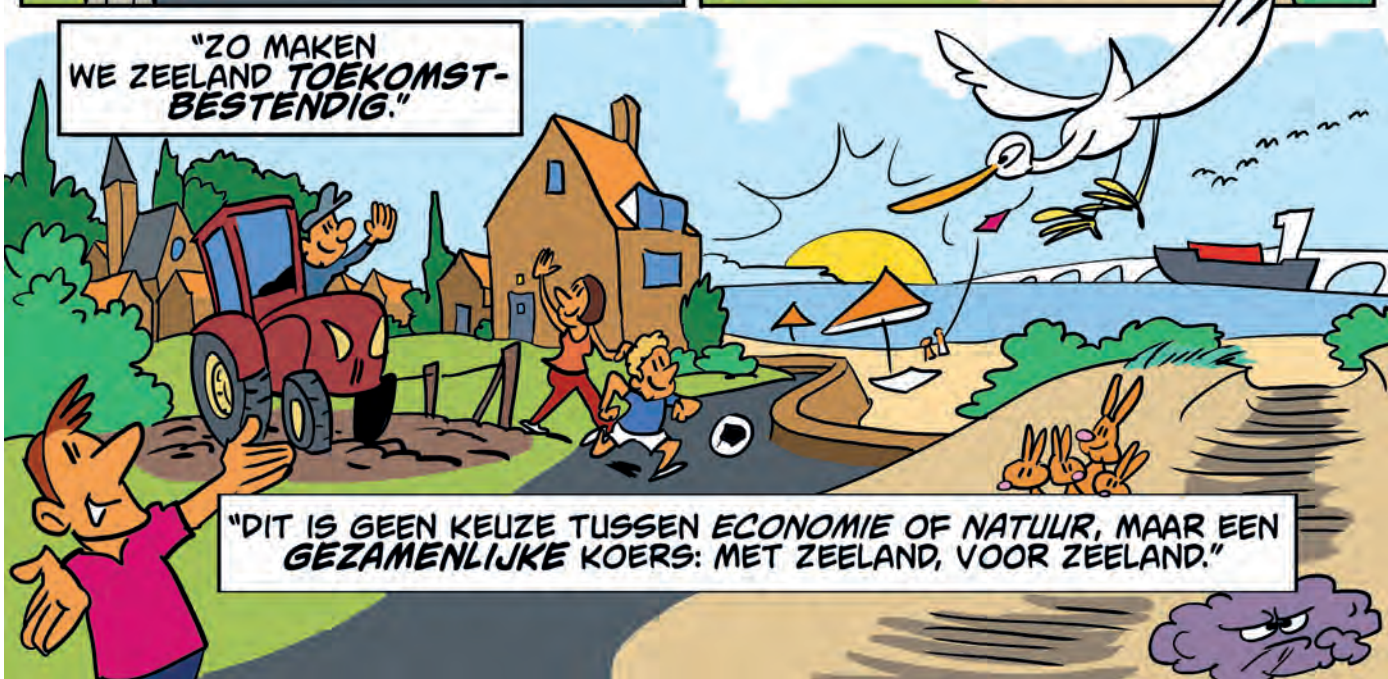
SLAPENDE (NIET GEBRUIKTE)
VERGUNNINGEN INTREKKEN."



"DOOR DEZE MAATREGELEN ZETTEN
WE EEN STAP IN DE DALING VAN DE
STIKSTOF EN HET **HERSTEL** VAN
NATUUR."



"ZO MAKEN
WE ZEELAND TOEKOMST-
BESTENDIG."



"DIT IS GEEN KEUZE TUSSEN ECONOMIE OF NATUUR, MAAR EEN
GEZAMENLIJKE KOERS: MET ZEELAND, VOOR ZEELAND."

3. Juridische aspecten



De juridische context vormt het fundament onder dit stikstofplan en bepaalt in hoge mate of Zeeland daadwerkelijk ruimte krijgt om projecten te realiseren terwijl tegelijk de natuur wordt beschermd.

Economische en maatschappelijke opgaven kunnen alleen worden gerealiseerd wanneer natuurherstel en stikstofreductie aantoonbaar samengaan.

Dat geldt niet alleen als ecologische noodzaak, maar ook als randvoorwaarde om vergunningverlening juridisch houdbaar te maken.

Europese en nationale kaders

Uit de Europese Habitatrichtlijn volgt dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen die natuurherstel bevorderen of verdere achteruitgang tegengaan. Dit vraagt om een brede benadering: naast het terugdringen van stikstofdepositie gaat het ook om het verminderen van andere drukfactoren, zoals hydrologie, recreatiedruk of exoten. Een robuuste natuur is immers beter bestand tegen stikstofbelasting. Tegelijkertijd benadrukken recente uitspraken van de rechter dat een structureel dalende stikstoftrend onmisbaar is. De landsadvocaat heeft in april 2025 gesteld dat de eerste stap naar juridisch houdbare vergunningverlening altijd bestaat uit een concreet maatregelenpakket dat daadwerkelijk leidt tot reductie van stikstofemissies en -depositie.

Recente jurisprudentie en borging

Recente jurisprudentie scherpt deze lijn verder aan. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde in april 2025 dat bij bepaalde habitattypen waar achteruitgang wordt vastgesteld, of waar verslechtering niet valt uit te sluiten, binnen één jaar een substantiële daling van stikstofdepositie moet worden gerealiseerd. Een lange termijntrend is in die gevallen niet voldoende. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigde bovendien dat maatregelen niet vrijblijvend mogen zijn, maar aantoonbaar geborgd. Borging betekent dat maatregelen juridisch afdwingbaar zijn, financieel gedekt worden, meetbaar zijn via monitoring en vergezeld gaan van een strategie voor toezicht, handhaving en bijsturing. Daarbij speelt natuurherstel en -verbetering een belangrijke rol, zowel in de uitvoering van maatregelen als in het leveren van kennis en monitoring. Door natuurherstel en -verbetering nadrukkelijk te betrekken ontstaat een stevig fundament voor de combinatie van transparantie, uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid die dit plan vraagt.

Additionaliteit en uitvoering

Een geborgd pakket maatregelen creëert ook beweegruimte voor vergunningverlening. Het maakt duidelijk dat de noodzakelijke stikstofdaling al via andere maatregelen plaatsvindt, zodat stikstofruimte die door saldering vrijkomt aanvullend kan worden benut voor nieuwe ontwikkelingen. Dit raakt aan de zogenaamde additionaliteitstoets. Daarbij is het niet voldoende om te verwijzen naar algemene beleidsvoornemens. Het bevoegd gezag moet concreet inzicht geven in de maatregelen die worden uitgevoerd, de effecten daarvan en de termijn

waarbinnen die effecten zichtbaar zijn. Hierin ligt een directe koppeling met de uitvoeringsaspecten die in dit plan zijn opgenomen: alleen wanneer de uitvoering tijdig en aantoonbaar plaatsvindt, met borging in financiering en monitoring, kan de Provincie vergunningverlening juridisch onderbouwen en intrekking- of handhavingverzoeken gemotiveerd afwijzen.

Gebiedsspecifieke onderbouwing

De landsadvocaat heeft in april 2025 verder benadrukt dat de invulling van de additionaliteitstoets gebiedsspecifiek moet zijn en afhankelijk is van de staat van de natuur. Wanneer sprake is van (dreigende) verslechtering geldt de strengste toets. Per Natura 2000-gebied moet daarom inzichtelijk worden gemaakt welke stikstofdaling minimaal noodzakelijk is, binnen welke termijn die bereikt moet zijn en welke aanvullende natuurherstelmaatregelen daarbij horen. De natuurdoelanalyses (NDA's) zijn hiervoor het fundament. Ze geven niet alleen richting aan de ecologische doelen, maar vormen ook de juridische onderbouwing voor het maatregelenpakket. Op basis van de NDA's kunnen gebiedsgerichte doorrekeningen worden gemaakt die inzichtelijk maken of de voorgestelde maatregelen voldoende zijn om de geconstateerde verslechtering te stoppen.

Voor de rechter zal uiteindelijk zwaar wegen of duidelijk is welke daling noodzakelijk is en of de maatregelen die daarvoor nodig zijn daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit vraagt om meer dan beleid op papier: er moet zekerheid zijn dat de beoogde effecten in de praktijk worden gerealiseerd. Tegelijkertijd hoort bij een gebiedsspecifieke onderbouwing ook aandacht te zijn voor de bronnen die in de maatregelenpakketten niet beïnvloed kunnen worden, zoals scheepvaart. Ondertussen kan worden gewerkt aan juridische redeneerlijnen voor projecten die nodig zijn om te verduurzamen, maar tijdelijk stikstof uitstoten. Daarmee is de kern dat de Provincie moet kunnen laten zien dat er sprake is van een geloofwaardig en afdwingbaar maatregelenpakket, inclusief monitoring en bijsturing, dat leidt tot een structureel geborgde daling van stikstofdepositie in de meest kwetsbare gebieden.

Borging onder de Omgevingswet

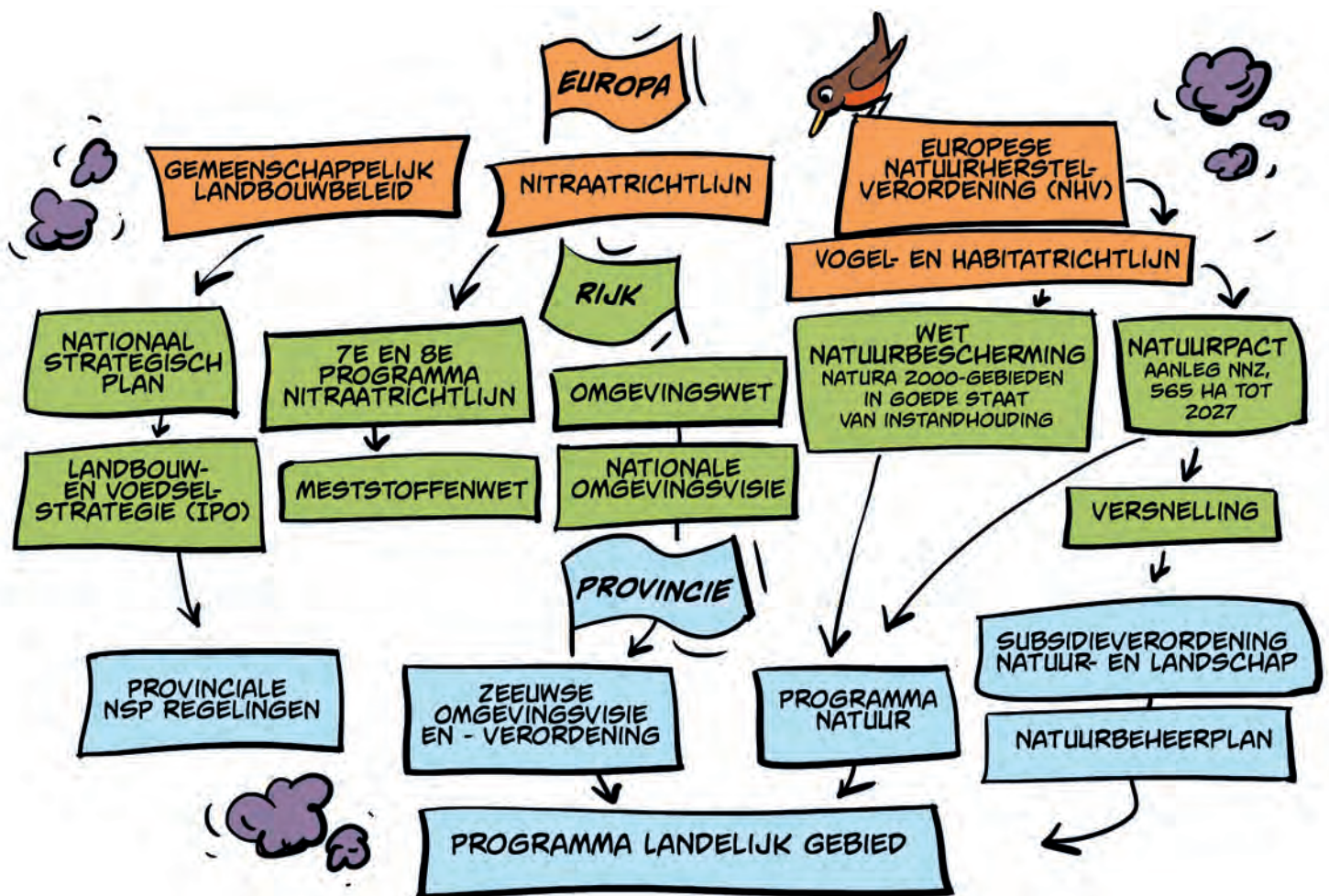
Naast jurisprudentie en de additionaliteitstoets is ook de borging binnen de systematiek van de Omgevingswet van belang. Het voorliggende stikstofplan wordt ingebed in het Programma Landelijk Gebied. Dit programma is een juridisch instrument onder de Omgevingswet en werkt zelfbindend voor de Provincie. Daarmee ontstaat een directe koppeling tussen beleid en uitvoering, die niet alleen de borging van maatregelen versterkt, maar ook een stevigere juridische basis biedt voor vergunningverlening. Daarnaast onderstreept opname in het Programma Landelijk Gebied het provinciale belang en de urgentie van de stikstofaanpak, en maakt het duidelijk dat de uitvoering onderdeel is van een bredere programmatische benadering.

Conclusie

De conclusie is dat Zeeland alleen perspectief heeft op juridisch houdbare vergunningverlening wanneer er per Natura 2000-gebied een gebiedsspecifieke onderbouwing ligt, gebaseerd op natuurdoelanalyses en aangevuld met bron- en herstelmaatregelen. Deze maatregelen moeten tijdig en aantoonbaar worden uitgevoerd, voorzien zijn van borging en controle, en in samenhang bijdragen

aan het stoppen van (dreigende) verslechtering. Zo ontstaat er een directe verbinding tussen de juridische noodzaak, de strategische uitgangspunten en de uitvoeringskracht van het voorliggende plan. Daarmee wordt duidelijk dat dit stikstofplan niet alleen een ecologische en bestuurlijke, maar ook een juridisch houdbare route biedt om de stikstofimpasse in Zeeland te doorbreken.

Wetgeving Stikstofplan



4. Waarom een stikstofplan?



Zeeland staat op een kruispunt. De natuur staat onder druk door droogte, exoten, verstoring en stikstofdepositie. Omdat de staat van de natuur bepalend is voor het verlenen van toestemming voor allerlei (bouw)projecten heeft dit grote invloed op economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Dit speelt met name bij de kwetsbare Natura 2000-gebieden zoals de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren. Deze gebieden hebben veel last van onder andere stikstofdepositie en daardoor is de kwaliteit van de natuur te slecht. Hierdoor kan er geen toestemming verleend worden voor projecten die zorgen voor een extra stikstofbelasting, hoe klein ook, op deze gebieden. Omdat er al snel sprake is van een extra stikstofbelasting staan hiermee ontwikkelingen die van groot belang zijn voor Zeeland op het spel. Dit vraagt om een aanpak waarbij wordt ingezet op natuurherstel en stikstofreductie zodat Zeeland niet helemaal op slot gaat.

De hoofddoelstelling van het voorliggende plan is het realiseren van een structureel geborgde daling van stikstofdepositie (die wij zelf kunnen beïnvloeden) in de meest kwetsbare natuurgebieden in samenhang met het herstel van de ecologische staat van deze gebieden. We richten

ons voornamelijk op het treffen van maatregelen in of nabij de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren. Hier zijn de problemen omvangrijk en is het effect op de overbelaste natuurgebieden en daarmee een daling van de stikstofemissie het grootst en daarmee is ook de invloed op de vergunningverlening het grootst. We tonen hiermee verantwoordelijkheid in onze eigen depositie en de export van die depositie.

Naast dit plan blijven wij ook inzetten op de lobby richting rijk om reductie van stikstof depositie afkomstig van het buitenland en de scheepvaart te realiseren en trekken wij samen met de andere provincies via het IPO op, op onderwerpen als een rekenkundige ondergrens, het anders omgaan met Aerius en de bouwstenen notities.

Na de val van de PAS in 2019 is niet stilgezet. Er zijn, met name generieke, beëindigings- en verplaatsingsmaatregelen waar bedrijven gebruik van willen maken en er is een stikstofbank. Om vergunningen te kunnen verkrijgen hebben bedrijven hun bedrijf aangepast zodat er minder uitgestoten wordt, er worden verduurzamingsregelingen gemaakt voor oester- en mosselvloot en er is met Vlaanderen gewerkt aan een gezamenlijk toetsingskader.

Tegelijkertijd is het reduceren van stikstof slechts één deel van de oplossing. Voor daadwerkelijk natuurherstel is het noodzakelijk om ook andere drukfactoren aan te pakken. Denk aan herstel van het hydrologisch systeem, het vergroten van de dynamiek in de duinen, het tegengaan van verdroging en het terugdringen van verstoring door recreatie en exoten. Door stikstofreductie te combineren met deze aanvullende herstelmaatregelen worden de natuurgebieden robuuster en beter bestand tegen externe belasting.

De voorgestelde maatregelen zijn gericht op herstel van beschermde natuurwaarden en het verminderen van de stikstofuitstoot en andere drukfactoren. De maatregelen worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met gemeenten, waterschap, agrariërs, natuurorganisaties en andere belanghebbenden. De gebieden in de directe nabijheid van de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren vragen een speciale aanpak. In deze zones worden de maatregelen genomen met het grootste effect op de naastgelegen natuurgebieden.



5. Wat is de opgave?



5.1 Sectoren onder druk

De stikstofproblematiek raakt Zeeland op meerdere fronten en heeft directe impact op het natuurlijke ecosysteem en daarmee op een aantal vitale sectoren die essentieel zijn voor de economische en maatschappelijke ontwikkeling van de provincie. Deze druk zet niet alleen de rem op groei en innovatie, maar raakt ook de doelen van de toekomstvisie Zeeland2050, waarin duurzame ontwikkeling en brede welvaart centraal staan.

- **Zeeland2050**

De ambities uit Zeeland2050, zoals duurzame economische groei, leefbare kernen, robuuste natuur en energietransitie, kunnen alleen gerealiseerd worden als de stikstofimpasse wordt doorbroken. Het voorliggende plan is daarmee niet alleen een technische of ecologische exercitie, maar een randvoorwaarde voor brede welvaart in Zeeland. Daarnaast is het landelijk gebied een belangrijke waarde waarom mensen willen wonen in Zeeland.

De Omgevingsvisie Zeeland concretiseert deze koers en verbindt de stikstofaanpak aan ruimtelijke keuzes voor wonen, bereikbaarheid, energietransitie en landschap. Door de aanpak expliciet te verankeren in dit integrale beleidskader ontstaat samenhang en bestuurlijke legitimiteit, en wordt duidelijk dat stikstofreductie een fundament vormt onder de uitvoering van andere provinciale opgaven.

- **Landbouw**

De landbouw is in Zeeland niet alleen economisch van belang, maar ook verweven met het landschap en de identiteit van het gebied. Tegelijkertijd is zij één van de significante Zeeuwse bronnen van stikstofemissie. De noodzaak om emissies te reduceren kan leiden tot onzekerheid bij agrariërs over investeringen, bedrijfscontinuïteit en toekomstperspectief. Tegelijk is er in de sector bereidheid tot innovatie en verduurzaming, mits de randvoorwaarden helder zijn en er perspectief voor de toekomst wordt geboden. Zeeland wil in dat kader fungeren als proeftuin van Noordwest-Europa, waar innovatie richting een toekomst bestendige en volhoudbare landbouw centraal staat.

- **Industrie & haven gerelateerde economie**

De industrie, met name in en rondom North Sea Port, speelt een sleutelrol in de Zeeuwse economie en energietransitie. Vergunningen voor uitbreiding of verduurzaming stuiten echter op juridische beperkingen zolang er geen aantoonbare daling van stikstofdepositie is. Dit frustreert innovaties die juist bijdragen aan klimaatdoelen en werkgelegenheid.

- **Woningbouw en verstedelijking**

De woningbouwopgave is in Zeeland urgent. Met name om jongeren en gezinnen te binden en te voorzien in vergrijzende kernen. Door stikstofbeperkingen komen cruciale projecten in dorpen en steden tot stilstand. Zonder structurele oplossing voor stikstof dreigt stilstand in de ruimtelijke ontwikkeling, terwijl juist woningbouw een pijler is onder Zeeland2050.

- **Natuur en recreatie**

De Zeeuwse natuurgebieden zijn een belangrijke bron van biodiversiteit, identiteit en toeristische aantrekkingskracht. Verdere aantasting door stikstofdepositie, maar ook andere druk factoren ondermijnt die functies. Tegelijkertijd is er de plicht voor provincies om natuur te behouden en te versterken. Omdat dit niet in voldoende mate lukt, dwingt Europese wetgeving tot daadwerkelijke herstelmaatregelen.

- **Sociaal-maatschappelijke gevolgen**

Beperkte ontwikkelruimte veroorzaakt frustratie en polarisatie. Burgers, ondernemers en overheden komen klem te zitten tussen regelgeving, bestuurlijke verwachtingen en maatschappelijke behoeften. Een aanpak zonder perspectief voor sectoren en samenleving vergroot wantrouwen en weerstand. Andersom kan een aanpak én plan dat ruimte, richting en rechtvaardigheid biedt juist de betrokkenheid versterken.

Wat deze laatste betreft lijkt de balans tussen het investeren in maatregelen en het benutten van ruimte voor (economische) ontwikkeling het meest uit evenwicht te raken rond de stikstof-overbelaste gebieden. Het is van belang hier nadrukkelijk aandacht voor te hebben en daarbij de ontwikkeling van Zeeland als geheel, dus niet uitsluitend in steden en havens, in beeld te houden, zodat de bestaande scheefgroei niet verder wordt vergroot.

5.2 Doel: Natuurherstel, geborgde dalende trend stikstof en ruimte voor vergunningverlening

Om vergunningverlening in beweging te krijgen en natuurherstel te realiseren, is het noodzakelijk om tot een geborgde dalende stikstof-trend te komen. Borging is daarbij het sleutelwoord. Om die borging te realiseren wordt uitgegaan van een aantal randvoorwaarden. Deze sluiten aan bij de volgende uitgangspunten die eerder door Provinciale Staten zijn vastgesteld¹:

- Alle sectoren dragen bij;
- Focus op de meest overbelaste gebieden middels het stikstofplan, waarbij de aanpak ook buiten deze gebieden kan liggen.

Geborgde dalende trend

Om een geborgde dalende trend te kunnen bereiken geldt een aantal randvoorwaarden:

1. Voor een geborgde dalende trend moet ten eerste helder zijn waar maatregelen plaats vinden en wat het effect is. Om maatregelen effectief te kunnen laten zijn voor de meest overbelaste Natura 2000-gebieden is het noodzakelijk de maatregelen zo dicht mogelijk bij die gebieden uit te voeren. Dit geeft tevens helderheid voor overig Zeeland. Om die reden worden gebieden rondom de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren benoemd waarbinnen zoveel mogelijk maatregelen worden uitgevoerd.
2. Borging wordt ten tweede bereikt door zeker te stellen dat maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Hoewel vrijwilligheid bij stikstof en natuurherstel voorop staat, moet er resultaat worden bereikt. Zonder een aantoonbare (geborgde) dalende trend blijft vergunningverlening moeizaam. Daarom wordt bij een aantal maatregelen als randvoorwaarde het principe vrijwillig maar niet

vrijblijvend toegepast. Met betrokkenen binnen de zones worden afspraken gemaakt om maatregelen uit te voeren. Een termijn van 2 jaar is daarbij denkbaar. Een belangrijk uitgangspunt is wel dat het mogelijk moet blijven om te kunnen blijven ondernemen.

3. Ook zijn er financiële middelen nodig om maatregelen uit te voeren. Zonder middelen is er geen geborgd resultaat. De randvoorwaarde hierbij is dat deze middelen vanuit het Rijk komen. Deze middelen zijn benodigd voor de overbelaste gebieden, maar zeker ook voor de rest van Zeeland.
4. Tot slot moet het effect van de maatregelen gemonitord worden. Hiervoor moet een monitoringsprogramma worden opgesteld.

5.3 Uitgangspunten

Het voorliggende stikstofplan is gebaseerd op een aantal strategische uitgangspunten. Deze vormen de leidraad bij het maken van keuzes en het afwegen van belangen in de uitvoering van het plan. De uitgangspunten zorgen voor samenhang, richting en juridische houdbaarheid van de aanpak. Daarnaast sluiten zij aan bij landelijke kaders en het Zeeuws provinciaal coalitieakkoord 'Met Zeeland voor Zeeland'.

De strategische uitgangspunten luiden als volgt:

- **Van juridische noodzaak naar gedeelde urgentie**

In de Zeeuwse aanpak zijn de uitspraken van de Raad van State in het kader van stikstof en de uitspraken van de rechtbank in de zaak Greenpeace leidend. Tegelijkertijd willen we deze juridische druk vertalen naar een gedeeld gevoel van urgentie binnen de regio. We zetten in op transparantie door open te communiceren over doelen en effecten, op eigenaarschap door sectoren en partij- en verantwoordelijkheid te laten nemen, en op samenwerking via gebiedsgerichte overlegstructuren. Daarbij bieden we handelingsperspectief voor alle betrokkenen met concrete instrumenten zoals subsidies, advies en pilots, zodat urgentie wordt vertaald naar haalbare stappen.

- **Doelgericht met focus op twee gebieden**

We richten ons in dit stikstofplan niet op generieke emissiereductie, maar sturen op het effect op overbelaste natuur in twee specifieke gebieden; de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren. Het richten op deze gebieden draagt bij aan een geborgde dalende trend en het weer op gang brengen van vergunningverlening. Maatregelen in de rest van Zeeland krijgen vorm in het Programma Landelijk Gebied.

- **Inzet op alle drukfactoren, waaronder stikstof**

Een groot deel van de stikstofdepositie komt van bronnen buiten de directe invloed van de provincie, zoals scheepvaart en buitenlandse emissies. Om die reden richt dit plan zich op de beïnvloedbare bronnen binnen Zeeland. Alleen stikstofreductie is echter onvoldoende voor ecologisch herstel. Ook andere drukfactoren, zoals hydrologisch en ecologisch systeemherstel, krijgen aandacht. Zo worden natuurgebieden robuuster en beter bestand tegen externe belasting. De combinatie van reductie en herstel vormt de basis voor juridisch en ecologisch perspectief.

- **Geborgde dalende trend als randvoorwaarde voor vergunningverlening**

Vergunningverlening is juridisch houdbaar indien sprake is van een structureel dalende stikstofdepositie in overbelaste gebieden en natuurherstel. Dit betekent dat het maatregelenpakket niet alleen effectief moet zijn, maar ook aantoonbaar geborgd in tijd, financiering en monitoring. Dat betekent: heldere keuzes, heldere uitvoering, heldere controle en indien nodig bijsturing.

- **Alle sectoren dragen bij – sector overstijgende benadering**

De stikstofaanpak in Zeeland is niet beperkt tot één sector. We hanteren het uitgangspunt dat alle sectoren – waaronder landbouw, industrie, mobiliteit, bouw en recreatie – een evenredige bijdrage leveren. Dat betekent niet per se overal evenveel, maar wel naar vermogen, effect en urgentie. Alleen zo wordt de aanpak als rechtvaardig ervaren en voor alle partijen verdedigbaar.

- **Vrijwillig waar het kan, verplicht waar het moet**

Uitgangspunt blijft dat maatregelen op basis van vrijwilligheid worden genomen. We zetten in op vrijwillige maatregelen als het effectief en snel genoeg gaat. Waar dat niet leidt tot voldoende resultaat, houden we de optie open naar niet-vrijblijvend of verplicht beleid. Daarbij geldt de voorwaarde dat ondernemers moeten kunnen blijven ondernemen als uitgangspunt. Tevens houden we rekening met uitvoerbaarheid, juridische houdbaarheid en bestuurlijke draagkracht (financiën). Maatwerk en geleidelijkheid zijn essentieel, maar vrijblijvendheid is geen vanzelfsprekendheid.

- **Inzet op uitvoering, niet alleen op beleid**

Het plan is nadrukkelijk geen papieren strategie. Het gaat om uitvoerbare maatregelen op korte, middellange en lange termijn. We verbinden beleid direct met uitvoering, met stevige aandacht voor uitvoeringskracht, capaciteit, financiering en lokale samenwerking via de Zeeuwse Integrale Gebiedsaanpak.

- **Verankering in bredere opgaven en Zeeland2050**

De aanpak van stikstof is geen losstaand traject maar een voorwaarde voor het behoud van de kwaliteiten van Zeeland en het realiseren van de bredere opgaven die onderdeel uitmaken van de toekomstvisie Zeeland2050 en de Omgevingsvisie Zeeland. Denk aan woningbouw, energietransitie, economische groei, natuurkwaliteit en leefbaarheid. Daarom zal de aanpak in het voorjaar 2026 onderdeel gaan uitmaken van het Programma Landelijk Gebied en daarmee de Omgevingsvisie Zeeland.

- **Financiële middelen van het Rijk**

Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van geborgde maatregelen die leiden tot stikstofreductie en natuurherstel, is de financiële dekking. Uitgangspunt is dat de financiële middelen door het Rijk beschikbaar worden gesteld.

6. Overzicht van maatregelen



6.1 Wat we al doen

Op dit moment wordt al hard gewerkt aan de voorbereiding en uitvoering van diverse maatregelen. Hieronder een overzicht.

- Bij het Rijk blijven wij benadrukken dat zonder rijksinzet op scheepvaart en buitenlandse bronnen de Zeeuwse natuur niet kan herstellen. Daarin blijven wij inzetten op een bredere aanpak van alle drukfactoren, en niet alleen op stikstof. Ook hebben wij in IPO verband, samen met maatschappelijke partners, de bouwstenen "emissiereductie landbouw" en "natuur" aangeboden aan de ministeriele commissie economie en natuurherstel (MCEN). Hierin geven wij aan dat ook een rekenkundige ondergrens (RKO), het anders omgaan met Aerius en de kritische depositiewaarde (KDW) belangrijke elementen zijn om Zeeland vooruit te helpen. Hierbij hoort ook het meer inzetten op daadwerkelijke monitoring in gebieden en het verbeteren van het natuurbeheer.
- 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. Dit levert een betere waterhuishouding, hogere ecologische kwaliteit en herstel van natuurlijke processen zoals verstuiving in de duinen op. Hierdoor neemt de biodiversiteit en de veerkracht van kwetsbare ecosystemen toe. Voor het meten van het effect is het reguliere monitoringsstelsel beschikbaar, maar zijn de resultaten vaak pas op langer termijn merkbaar.
- Vlaanderen realiseert met het Stikstofdecreet en de maatregelen uit de Vlaamse PAS een geborgde dalende trend. Deze daling vertaalt zich in een afname in het aandeel uit Vlaanderen afkomstige stikstofdepositie op Zeeuwse Natura 2000-gebieden. We werken nog aan het doorrekenen van het effect op de depositie in Zeeland. Met Vlaanderen, het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn werkafspraken gemaakt over de beoordeling van vergunningaanvragen met grensoverschrijdende effecten.
- In samenwerking met de terreinbeherende organisaties (TBO's) 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 Subsidie-regeling kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL). Deze projecten zorgen voor het terugdringen van invasieve soorten, verbetering van leefgebieden voor inheemse soorten, bescherming van broedvogels en versnelling van natuurherstel door extra financiering.



- In het kader van het afronden van het Zeeuws 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 beheerende organisatie. Dit levert uitbreiding en afronding van het natuurnetwerk op, vermindert de druk op kwetsbare natuurgebieden en creëert robuuste aaneengesloten leefgebieden die duurzaam beheerd worden.
- Om bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken hebben we op verschillende locaties in Zeeland een aantal melkveehouderijen aangekocht. Doel is om ondernemers een toekomst te bieden op een nieuwe locatie waarbij een sterke reductie van stikstofemissie op de 'oude' locatie wordt gerealiseerd. Deze maatregel zorgt voor forse stikstofreductie in gevoelige natuurgebieden, vergroot de ruimte voor natuurherstel én biedt ondernemers een nieuw toekomstperspectief. Voor de betrokken boeren betekent dit dat zij hun bedrijf kunnen voortzetten op een locatie met meer ontwikkelruimte en minder beperkingen door stikstofregels. Daar hebben zij de kans te investeren in verduurzaming en innovatie, waardoor hun bedrijfsvoering toekomstbestendiger wordt en er een nieuw evenwicht ontstaat tussen economische continuïteit en natuurdoelen.
- In het kader van de maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB) van het Rijk hebben we een subsidieregeling gemaakt voor ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen. De belangstellingsregistratie voor deze regeling is inmiddels gestart en loopt tot eind 2025. Indien van de regeling gebruik gemaakt wordt levert dit een structurele vermindering van stikstofuitstoot op, geeft het financiële zekerheid aan stoppende ondernemers en maakt extra natuurherstel mogelijk binnen de Natura 2000-doelen.
- 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 uitgevoerd op het gebied van natuur inclusieve landbouw, experimenteergronden, agrarisch natuurbeheer, etc. Ook wordt het hele watersysteem in de gebieden in kaart gebracht. Deze aanpak versterkt de landschappelijke kwaliteit, vergroot de biodiversiteit, stimuleert innovatie in de landbouw en verbetert samenwerking. Daarnaast ontstaat inzicht in het watersysteem, waardoor duurzame oplossingen voor waterkwaliteit en waterbeheer mogelijk worden.
- In het kader van het uitgangspunt dat alle sectoren bijdragen, wordt voor de schelpdiersector een regeling voorbereid die onder andere de toepassing van SCR-katalysatoren stimuleert. Deze katalysatoren reduceren de stikstofemissie met circa 60% en leveren daarmee een bijdrage aan de geborgde dalende trend. Voor de financiering wordt voorzien in een gezamenlijke inzet van Provincie Zeeland en het ministerie van LNV.
- Binnen de Zeeuwse aanpak wordt ingezet op het ondersteunen van koplopers in verduurzaming. Dit betreft ondernemers en organisaties die aantoonbaar vooroplopen in innovatie en emissie-

reductie. Door deze partijen te stimuleren en belonen, wordt versnelling in de transitie bereikt en ontstaat een voorbeeldfunctie die anderen aanzet tot vergelijkbare stappen.

- In samenwerking met vervoerders en het Rijk wordt gewerkt aan het versneld verduurzamen van het Zeeuwse openbaar vervoer. Denk hierbij aan de introductie van emissievrije bussen, het verduurzamen van infrastructuur en pilots met innovatieve vervoersconcepten. Hiermee wordt niet alleen bijgedragen aan de reductie van stikstof en CO₂, maar ook aan betere bereikbaarheid en leefkwaliteit.
- De elektrificering van de Westerschelde Ferry vormt een belangrijke maatregel binnen de mobiliteitsopgave. Door de overstap naar volledig elektrische schepen wordt de uitstoot van stikstof en broeikasgassen sterk verminderd, terwijl de verbinding voor bewoners en toeristen behouden blijft.

6.2 Zeeuwse maatregelenpakketten stikstofreductie

Zoals hiervoor al is aangegeven zijn er maatregelen nodig die helpen om de kwaliteit van de natuur in de Manteling van Walcheren en de Kop van Schouwen te verbeteren.

Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van de maatregelenpakketten is dat ze uitgevoerd worden in de directe nabijheid van de betreffende overbelaste natuurgebieden. Het is raadzaam om hiervoor speciale zones (transitiegebieden) aan te wijzen omdat hiermee ook een duidelijkere doorvertaling in het ruimtelijk kader gemaakt kan worden en de beschikbare financiële middelen op kunnen worden ingezet.

De maatregelenpakketten zijn:

1. Maatwerkafspraken industrie
2. Reductie stikstofemissie uit mest door samen met ondernemers te kijken naar mogelijkheden zoals bijvoorbeeld innovatie en optimalisatie van bemesting
3. Elektrificatie machinepark natuurbeheer en overige sectoren
4. Emissievrije- of lage-emissie zones rond natuurgebieden
5. Verduurzaming en verplaatsing recreatiemogelijkheden (verplaatsing alleen op basis van vrijwilligheid)
6. Verplaatsing of beëindiging gehouden dieren niet zijnde veehouderij in overleg met ondernemers
7. Versneld natuurherstel op overbelaste habitats in Natura 2000-gebieden

Bij het opstellen van de maatregelenpakketten is steeds uitgegaan van vrijwilligheid, met maatregelen die uitvoerbaar zijn en ondernemingen perspectief bieden voor een duurzame toekomst en een bijdrage door alle sectoren.

Daarnaast worden 3 maatregelen van juridische aard voorgesteld die generiek in heel Zeeland kunnen worden toegepast.

De drie juridische maatregelen (voor heel Zeeland) zijn:

8. Intrekken slapende vergunningen
9. Intrekken latente ruimte in vergunningen
10. Afroten stikstofdepositie bij intern salderen (beleidsregel intern salderen)

1e maatregelenpakket: Maatwerkafspraken industrie met een stikstofdepositie op de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren

In het kader van de Maatwerkafspraken was met de grote industriële uitstoters een traject gestart om afspraken met het Rijk te maken over primair het bovenwettelijk reduceren van CO₂-uitstoot voor 2030. Daarnaast werden in dit verband ook afspraken gemaakt over het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, waarbij in ieder geval aandacht is voor maatregelen die zorgen voor significante NO_x-reducties. Op dit moment loopt er nog één gesprek in Zeeland; de andere gesprekken zijn gestopt. Deze maatregel ziet op het opzetten en doorlopen van een soortgelijk traject als de maatwerkafspraken zoals het Rijk die heeft ontwikkeld. En is bedoeld voor grote en minder grote uitstoters met een relevante stikstofdepositie op de Kop van Schouwen en Manteling van Walcheren.

Effect: Een reductie van de NO_x emissie van de industrie zorgt voor een vermindering van de stikstofdepositie op de Kop van Schouwen en Manteling van Walcheren. Daarnaast zorgt dit ook voor een vermindering van de stikstofdepositie op andere stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, ook in de rest van Nederland. Binnen deze afspraken wordt nadrukkelijk gekeken naar innovatie (zoals elektrificatie, waterstof, restwarmtebenutting) en oplossingen voor netcongestie via slimme netwerken. De Provincie ondersteunt bedrijven actief bij subsidieaanvragen en fungeert als partner richting het Rijk.

2e maatregelenpakket: Reductie stikstofemissie uit mest door samen met ondernemers te kijken naar mogelijkheden zoals bijvoorbeeld innovatie en optimalisatie van bemesting

Bemesting van landbouwgrond is een belangrijke lokale bron die zorgt voor stikstofdepositie op de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren. Daarom willen we maximaal inzetten op innovatie en toewerken naar mogelijke regelingen hiervoor. Dit maatregelenpakket kan gezien worden als een verzameling van maatregelen, en zal samen met betrokkenen op maatregelniveau verder worden uitgewerkt. Het doel van dit pakket is om 30-50% emissiereductie uit mest te bewerkstelligen. De wijze waarop is vrijwillig en aan de ondernemer. Samen met ondernemers gaan we kijken wat er al gerealiseerd is en wat er nog voor mogelijkheden zijn. De emissie kan worden beperkt door (bv):

- een verbeterde aanwending van de dierlijke mest,
- een verbetering van de kwaliteit van de mest, toevoegingen aan de mest,
- aanpassing van het stalsysteem, of
- over te gaan op andere teelten of een extensievere bedrijfsvoering.

Hier wordt ingezet op het innovatieve karakter van de sector maar dit doen we nadrukkelijk samen en in goed overleg met de ondernemers in het gebied. De maatregelen die worden getroffen moeten passen in een rendabele en volhoudbare bedrijfsvoering. De Provincie kan daarin ondersteunen. Denk aan subsidie van innovaties, maar ook het gezamenlijk uitvoeren van pilots en het beschikbaar stellen van kennis.

In Zeeland en elders in het land loopt, soms al decennialang, veel onderzoek naar de effecten van dergelijke maatregelen. Van groot belang daarbij is dat het effect op andere opgaven dan stikstof, zoals bodem- en waterkwaliteit wordt meegewogen. Momenteel is met name in gebieden met veel veehouderij aandacht voor de juridische borging van maatregelen rond vee, stallen en dierlijke mest. Provincie Zeeland is daarbij aangehaakt. Voor maatregelen rond de aanwending van dierlijke mest in de Zeeuwse akkerbouw wordt daarbij ook onderzocht of we proeven in Zeeland kunnen uitvoeren.

Andere mogelijke maatregelen zijn onder meer:

- het verminderen van de uitstoot van mest bij uitrijden;
- het toepassen van alternatieve technieken bij de mestaanwending of het gebruik van additieven, zoals mestaanzuring;
- de teelt van gewassen met een lagere stikstofbehoefte, zoals luzerne en andere eiwitrijke gewassen;
- het stimuleren van agrarisch natuurbeheer met meerjarige maatregelen, zoals de aanleg van akkerranden langs waterlopen, volveldse vogelakkers, graslanden met langere rustperiodes en landschapselementen (groenblauwe dooradering) op landbouwgrond;
- het ontwikkelen van nieuwe vormen van agrarisch ondernemerschap, bijvoorbeeld door toepassing van regeneratieve landbouw.

Effect: Het effect van de reductie van emissie uit mest in de natuurgebieden is erg afhankelijk van de wijze waarop de maatregelen worden uitgevoerd. Beoogd wordt tussen de 30 procent en 50 procent te reduceren op emissies uit mest. Een stikstofemissiereductie leidt tot vermindering van depositie op stikstofgevoelige natuur en geeft daarmee een bijdrage aan natuurherstel. Dit wordt nadrukkelijk samen met de ondernemers in het gebied uitgewerkt, waarbij het principe 'boer aan het roer' centraal staat en ruimte wordt geboden voor experimenten en innovaties die bijdragen aan een toekomstbestendige landbouw en versterking van de natuur. Ondernemers kunnen zelf kiezen welke verduurzamingsmaatregelen het beste passen bij hun bedrijfsvoering, bijvoorbeeld het aanzuren van mest, stalaanpassingen of het toepassen van precisielandbouw. De Provincie staat daarbij naast de ondernemer en wil onderzoeken hoe bestaande of nieuwe subsidieregelingen kunnen bijdragen aan de uitvoering van verduurzamingsmaatregelen. Daarnaast wordt ingezet op begeleiding, kennisdeling en ruimte voor pilots om innovaties in de praktijk te testen.

3e maatregelenpakket: elektrificatie machinepark natuurgebieden en overige sectoren

Doel: Werkzaamheden in Natura 2000-gebieden zo veel mogelijk uitvoeren met elektrisch materieel (Kwaliteitsimpuls Natura 2000, uitgevoerd door of in opdracht van de Provincie Zeeland)

Bij de uitvoering van natuurherstelmaatregelen ten behoeve van Natura 2000-gebieden wordt groot en klein materieel ingezet door de aanpakkers die hiervoor gecontracteerd worden. Als opdrachtgever van natuurherstelprojecten in de Natura 2000-gebieden gaan we bevorderen dat er geen/zo min mogelijk vervuilende machines ingezet worden. Aansluitend worden de bedrijven in de directe nabijheid van de natuurgebieden gestimuleerd om ook hun machine- en wagenpark te elektrificeren.

Dit betekent dat gestreefd wordt naar geen of zo min mogelijk emissie als gevolg van de reguliere bedrijfsvoering. Hierbij kan gedacht worden aan het elektrificeren van machines en wagenpark, aan zonnepanelen op gebouwen, bevoorradings van strandpaviljoens door emissievrije (vracht) wagens, windmolens op het erf, etc. Stimulering kan plaatsvinden door het verlenen van subsidies of vergoedingen.

Voor de ondernemer biedt dit pakket duidelijke kansen. Het elektrificeren van machines en voertuigen kan leiden tot lagere brandstofkosten op de lange termijn, minder afhankelijkheid van fossiele energie en lagere onderhoudskosten dankzij de eenvoudiger techniek van elektrische motoren. Bovendien zorgen zonnepanelen, windmolens en andere duurzame oplossingen voor een meer zelfvoorzienend bedrijf, wat niet alleen financieel voordeel oplevert, maar ook het imago versterkt als maatschappelijk verantwoord en toekomstgericht ondernemer.

Daarbij worden investeringen aantrekkelijker gemaakt door subsidies en vergoedingen, waardoor de overstap sneller rendabel is. Ook kan emissievrije bedrijfsvoering een concurrentievoordeel opleveren, omdat het in toenemende mate een voorwaarde wordt om opdrachten, vergunningen of samenwerkingen te verkrijgen. Voor deze maatregel zal in beeld worden gebracht wat de kosten en baten zijn.

***Effect:** Het effect van deze emissiereductie is afhankelijk van de locatie en de gekozen aanpassing van de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd ontstaat voor de ondernemer de mogelijkheid om kosten te besparen, risico's te verlagen en sterker in de markt te staan. Samen met terreinbeherende organisatie's (TBO's) gaan we kijken op welke manier dit het beste georganiseerd kan worden. Bijvoorbeeld via een andere wijze van inkoop en aanbesteding.*

4e maatregelenpakket: stimuleren emissievrije of emissie lage mobiliteit in zones rond natuurgebieden

Aanvullend aan de elektrificatie bij lokale ondernemers kan gestreefd worden naar emissievrije of emissie lage mobiliteit in zones rondom de betreffende natuurgebieden (milieuzones). Alle mobiliteit met verbrandingsmotoren zorgt vooral lokaal voor stikstofemissie. Door deze emissies terug te dringen wordt ook de stikstofbelasting beperkt. Daarin kan onderscheid worden gemaakt tussen toeristisch verkeer, woon-werkverkeer, vrachtverkeer en bouwverkeer. De inzet kan per type verkeer verschillen. Daarom zal eerst een analyse gemaakt worden van de kosten en de baten. Er kan gedacht worden aan hubs van waaruit met emissievrije voertuigen verder kan worden gereden. Of een opkoopregeling voor oude auto's voor inwoners in het overgangsgedebied. Of een hub voor het laden van elektrisch bouw materieel. Maar ook een zonnetreintje (Openbaar Vervoer) voor vervoer tussen parkeerplaats en strand kan worden verkend en andere innovatieve maatregelen. Voor inwoners betekent dit een overgang naar schoner vervoer. Hoewel de maatregel vraagt om aanpassing, vooral voor wie nog een oudere auto gebruikt, wordt dit verzacht door subsidies en opkoopregelingen. Daartegenover staan voordelen als schonere lucht, minder geluidsoverlast en nieuwe voorzieningen, wat de leefkwaliteit en aantrekkelijkheid van de omgeving versterkt.

***Effect:** Bij het overschakelen naar een emissievrije of emissie lage mobiliteit is de uiteindelijke stikstofdepositiereductie op de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren afhankelijk van meerdere factoren zoals de locatie en uitvoering. De vermindering van stikstofdepositie op overbelaste habitattypes leidt tot natuurherstel. De voordelen zijn meer dan alleen emissiereductie: het leidt tot schonere lucht, minder geluid en een aantrekkelijkere leefomgeving.*

5e maatregelenpakket: Verduurzamen recreatie en ontzien van meest kwetsbare gebieden

De (verblijfs)recreatie is een belangrijke functie in- en rond de duingebieden. En andersom zijn de duingebieden belangrijk voor een recreatief product. Ze zitten juist daar omdat daar de toerist graag wil zijn. Er wordt momenteel een onderzoek afgerond naar reductiemogelijkheden in de recreatie. Deze worden vooral gezien in het elektrificeren van de diverse functies, waaronder de verblijfsunits. Daarnaast kan recreatie een bijdrage leveren aan natuurherstel door de meest kwetsbare gebieden te ontzien. Dit kan onder andere door het verleggen van paden, het (tijdelijk) afsluiten van gebieden of het (net als bij veehouderijen) verplaatsen van recreatievoorzieningen. Een kosten-batenanalyse zal meer inzicht moeten geven in de balans tussen kosten en baten. Samen met ondernemers zal worden bekeken wat er aan verduurzamingsmaatregelen al getroffen zijn, en welke opties er nog zijn om

verder te verduurzamen. Uiteraard zal hierbij ook worden gekeken naar de bijdrage in stikstofdepositie en de te nemen maatregelen. Bij de verplaatsing van recreatievoorzieningen geldt dat het recreatieproduct in zijn kern behouden moet blijven en dat de verplaatsing perspectief moet bieden voor de ondernemer. Dit kan bijvoorbeeld door nieuwe ontwikkel- of uitbreidingsmogelijkheden die na verplaatsing wél, maar op de huidige locatie niet mogelijk zijn. Ook zullen hier de kosten moeten opwegen tegen de baten. In overleg met betrokkenen zal de Provincie onderzoeken op welke wijze zij ondernemers hierin kan ondersteunen, onder meer door het inzetten van kennis, begeleiding en financiële instrumenten. Verplaatsing vindt alleen op vrijwillige basis plaats en kan zeker ook van toepassing zijn op slechts enkele onderdelen (zoals bijvoorbeeld het verleggen van een pad).

Bij elektrificatie van recreatievoorzieningen wordt op korte termijn rekening gehouden met netcongestie; samen met netbeheerders en ondernemers wordt gezocht naar tijdelijke oplossingen zoals gedeelde laadfaciliteiten, energieopslag en slimme aansturing van piekbelasting.

***Effect:** Deze maatregelen dragen bij aan vermindering van de stikstofemissie door elektrificatie of verplaatsing van voorzieningen. De uiteindelijke stikstofdepositiereductie op de Kop van Schouwen is afhankelijk van meerdere factoren zoals de locatie, de uitvoering en het aantal deelnemers. Het beter situeren van recreatievoorzieningen leidt daarnaast ook tot minder verstoring hetgeen bijdraagt aan natuurherstel.*

6e maatregelenpakket: Vermindering van emissies bij gehouden dieren niet zijnde veehouderij

Tot nu toe is de stikstofaanpak met name gericht op bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren, zoals runderen, varkens en pluimvee. Er zijn echter ook andere vormen van dierhouderij die buiten deze agrarische functie vallen, bijvoorbeeld het houden van paarden, pony's, schapen of geiten, al dan niet bedrijfsmatig. Deze bedrijven komen niet in aanmerking voor de (rijks) regelingen, maar er zijn wel enkele tientallen van dergelijke bedrijven. Hoewel deze activiteiten vaak kleinschaliger zijn, kunnen zij, door hun ligging en gebruik, lokaal toch zorgen voor een relatief hoge stikstofuitstoot, vooral wanneer zij plaatsvinden in de nabijheid van kwetsbare Natura 2000-gebieden. Dit maakt het noodzakelijk om ook in deze categorie gericht maatregelen te treffen.

Binnen de gebiedsgerichte aanpak willen wij daarom, samen met gebiedspartners en betrokken dierhouders, een specifiek reductieplan ontwikkelen. Hierbij zal eerst gekeken worden naar de kosten en de baten. Dit plan richt zich op het in beeld brengen van de belangrijkste bronnen en het vaststellen van maatregelen die praktisch uitvoerbaar zijn en leiden tot een meetbare vermindering van emissies. Hoe een reductie kan worden gerealiseerd zal met betreffende ondernemers worden besproken, eveneens wat daarvoor nodig zal zijn. Hierbij zal wederom ook weer aandacht zijn voor de kosten in relatie tot de baten

***Effect:** De reductie van emissies in deze categorie kan lokaal een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van stikstofdepositie. De exacte omvang van dit effect hangt af van de aard, schaal en ligging van de betreffende activiteiten.*

7e maatregelenpakket: Versneld natuurherstel op overbelaste habitats in Natura 2000-gebieden

Het versnellen van natuurherstel richt zich op urgente habitats waar stikstof, verdroging en andere drukfactoren de draagkracht overschrijden. Naast externe drukvermindering is actieve uitvoering van herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden noodzakelijk.

De uitvoeringscapaciteit wordt bepaald door financiële middelen, vergunningverlening, draagvlak en beschikbaarheid van uitgewerkte herstelmaatregelen. Momenteel vormt financiering de belangrijkste beperkende factor. Diverse maatregelen zijn reeds uitgewerkt in het Programma Natuur of bij terrein behorende organisaties, maar wachten op middelen en uitvoering.

Voornaamste herstelacties zijn bv: maaien, rooien en begrazen met afvoer van biomassa (stikstofverwijdering); Herstel van natuurlijke duindynamiek (vermindering stikstofeffecten); Bestrijding van invasieve exoten; Optimalisatie van hydrologie ter voorkoming van verdroging; Aanleg/herstel van broedeilanden en vossenrasters; Ruimtelijke kwaliteitsverbetering en functieverplaatsing ten gunste van kwetsbare habitattypen.

Het doel is versnelling van ecologisch herstel en weerbaarheid van Natura 2000-gebieden, in samenhang met stikstofreductie en gebiedsgerichte uitvoering.

Versneld natuurherstel zal worden voorbereid zodat de projecten klaarstaan voor uitvoering zodra Rijksmiddelen beschikbaar komen. Met deze aanpak kan Zeeland snel starten met herstel zodra Rijksfinanciering vrijkomt en draagt de Provincie bij aan een gezamenlijke versnelling van natuurherstel in overbelaste Natura 2000-gebieden.

Effect: Het versnelde natuurherstel zorgt voor directe verbetering van de ecologische kwaliteit in overbelaste Natura 2000-gebieden door actief beheer, herstel van duindynamiek en optimalisatie van hydrologie. Hierdoor neemt de veerkracht van ecosystemen toe en vermindert hun gevoeligheid voor stikstofdepositie. De maatregel versterkt de juridische houdbaarheid van vergunningverlening doordat aantoonbaar natuurherstel plaatsvindt. Bovendien maakt de voorbereiding van uitvoerbare projecten het mogelijk om snel te starten zodra Rijksfinanciering beschikbaar komt. Het plan is richtinggevend; de uitwerking gebeurt in samenspraak met het veld, waarbij ruimte blijft voor innovatie, samenwerking en lokale initiatieven.

8e maatregelenpakket: Intrekken slapende vergunningen (heel Zeeland)

Slapende natuurvergunningen zijn natuurvergunningen die in zijn geheel niet (meer) gebruikt worden. Er kan beleid worden opgesteld voor het intrekken van slapende natuurvergunningen. Hiervoor kan worden aangehaakt bij de handreiking voor handhavings- en intrekkingsbeleid van het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Effect: Het intrekken van slapende vergunningen zorgt op zichzelf niet voor een daling van stikstofemissie, maar voorkomt dat niet gebruikte ruimte, maar wel vergunde ruimte alsnog kan worden ingezet hetgeen leidt tot een feitelijke stijging van stikstofemissie. Door ongebruikte ruimte op te schonen, kan samen verkend worden of er ruimte ontstaat voor nieuwe initiatieven, innovatie en verduurzaming.

9e maatregelenpakket: Intrekken latente ruimte in vergunningen (heel Zeeland)

Latente ruimte is de ruimte die een ondernemer in een lopende natuurvergunning heeft, maar niet gebruikt en ook niet meer nodig heeft voor zijn bedrijfsvoering. Deze maatregel betreft het opstellen van beleid voor het intrekken van latente ruimte uit natuurvergunningen. Deze maatregel vindt in overleg plaats met de betrokkenen waarbij er aandacht is voor termijnen van revisievergunningen. Ook hier kan worden aangehaakt bij de IPO-handreiking voor handhavings- en intrekkingsbeleid.

Effect: Het intrekken van latente ruimte zorgt op zichzelf niet voor een daling van stikstofemissie, maar voorkomt dat niet gebruikte ruimte alsnog kan worden ingezet hetgeen leidt tot een feitelijke stijging van stikstofemissie. Een en ander vindt plaats in overleg met de betrokkenen. Deze maatregel wordt in samenspraak met het veld verder uitgewerkt, met oog voor behoud van perspectief.

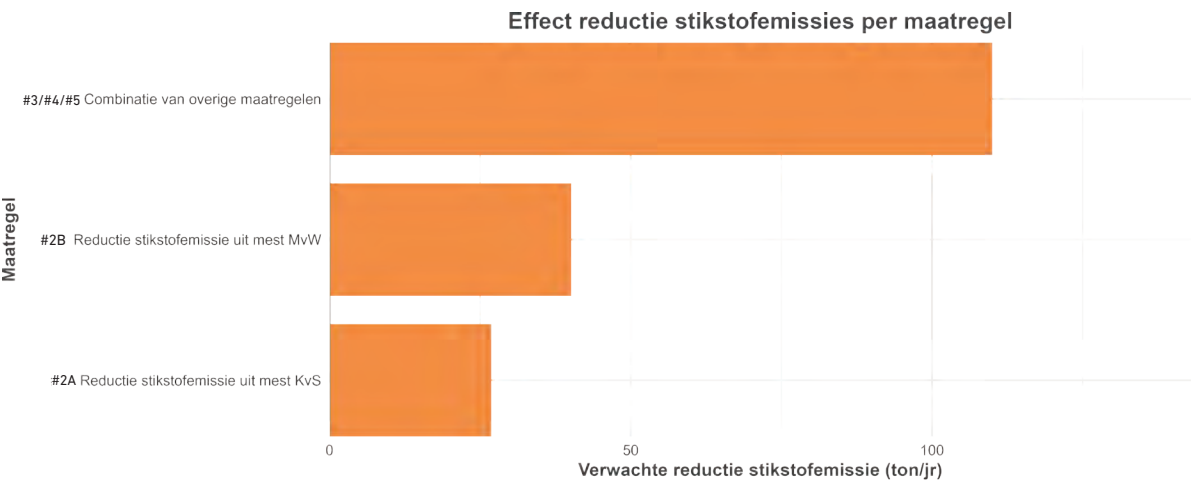
10e maatregelenpakket: Beleidsregels aanpassen

In de huidige beleidsregels zijn alleen kaders voor extern salderen opgenomen, omdat intern salderen immers niet vergunningplichtig was. Nu intern salderen weer vergunningplichtig is geworden, zullen de kaders hiervoor weer opgenomen moeten worden in de beleidsregels. Daarbij kan ervoor worden gekozen om, net als bij extern salderen, een bepaald percentage af te romen ten behoeve van de natuur. Dit zorgt ervoor dat er bij elke economische ontwikkeling waarvoor wordt gesaldeerd (zowel intern als extern) altijd een netto verbetering voor de natuur optreedt.

Effect: Wanneer er wordt gekozen om ook voor intern salderen een afrotingspercentage vast te stellen, zorgt dit bij elke ontwikkeling waarvoor wordt gesaldeerd altijd voor een netto daling van de stikstofemissie. De aanpassing van de beleidsregels wordt niet alleen juridisch gezien als borging, maar ook als kans om ondernemers zekerheid te bieden bij nieuwe investeringen.

Verwacht effect emissiereductie maatregelenpakketten

De emissiereductie als gevolg van maatregelenpakket 1, reductie van stikstofemissie uit mest zou een range betekenen van indicatief 24 ton NH3 bij 30% en 42 ton NH3 bij een emissiereductie van 50%. Het effect van de emissiereductie als gevolg van maatregelenpakket 3,4 en 5 is afhankelijk van meerdere factoren zoals de locatie, uitvoering en het aantal vrijwillige deelnemers. Tezamen zorgen deze drie maatregelenpakketten voor maximaal circa 110 ton NOx emissiereductie door mobiliteit, mobiele werktuigen en machines in de landbouw.



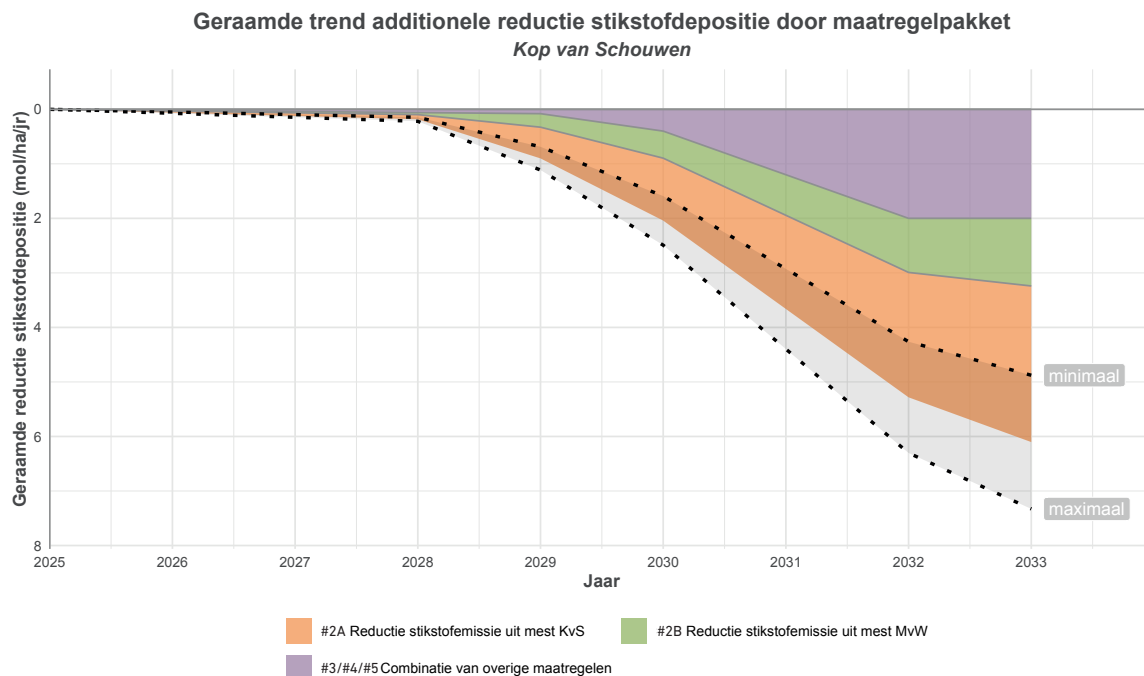
Figuur X. Staafdiagram van de verwachte reducties stikstofemissie (ton / jaar) per maatregel of maatregelcombinatie op basis van Dataset Stikstofdepositie Herkomst (RIVM). In oranje worden de maximale verwachte reducties getoond.

Verwacht effect depositiereductie maatregelenpakketten

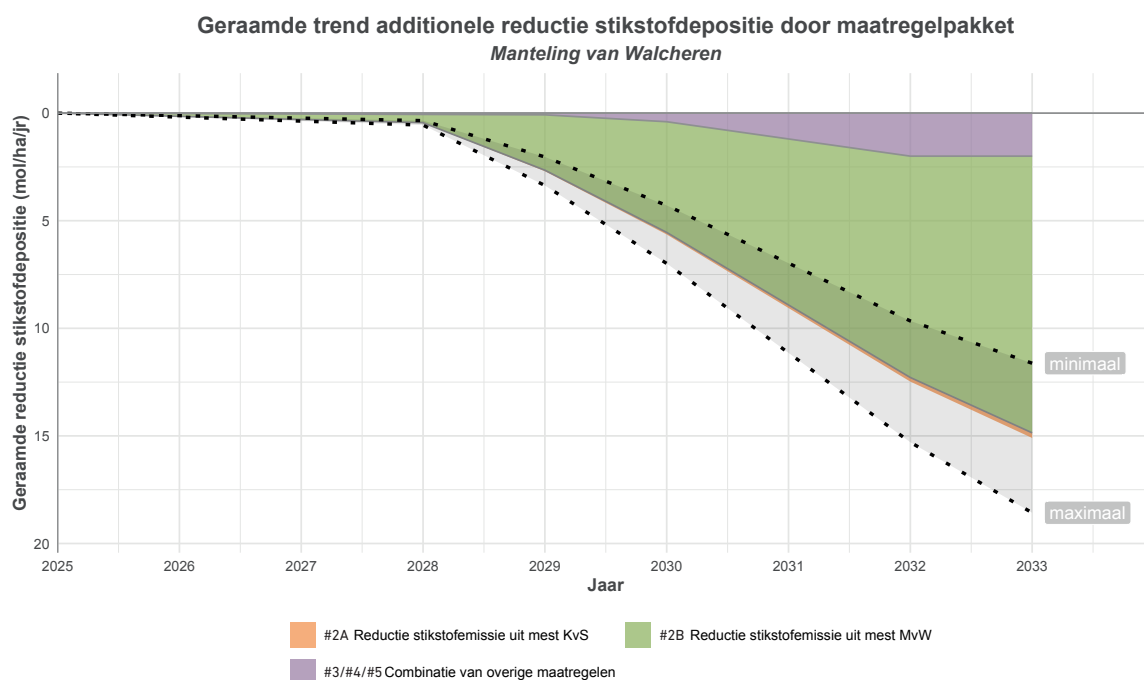
De emissiereducties zoals hiervoor beschreven moeten leiden tot minder stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De volgende tabel geeft de maatregelen en varianten weer die zijn meegenomen in de analyse.

Naam	Variant	In analyse
#1 Maatwerk verduurzaming industrie	Basis	Ja
#2A Reductie stikstofemissie uit mest Kop van Schouwen	3000m – 30-50% reductie	Ja
#2B Reductie stikstofemissie uit mest Manteling van Walcheren	3000m - 30-50% reductie	Ja
#3 Elektrificatie machinepark natuurbeheer en andere sectoren	n.v.t.	Nee, emissiereducties onvoldoende in beeld
#4A Stimuleren emissievrije mobiliteit in zone rond Kop van Schouwen	3000m - 100% reductie	Ja
#4B Stimuleren emissievrije mobiliteit in zone rond Manteling van Walcheren	3000m - 100% reductie	Ja
#5 Verduurzamen en verplaatsen recreatie	n.v.t.	
#6 Vermindering van emissies bij gehouden dieren	n.v.t.	
#7 Versneld natuurherstel op overbelaste habitats in Natura 2000-gebieden	n.v.t.	
#8 Intrekken slapende vergunningen	Heel Zeeland	Nee, gericht op latente ruimte
#9 Intrekken latente ruimte in vergunningen	Heel Zeeland	
#10 Beleidsregels aanpassen	n.v.t.	Nee, uitwerking onbekend

In de volgende grafieken zijn de verwachte stikstofdepositiereducties (DASH23) voor de Natura 2000-gebieden de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren weergegeven voor de periode 2025–2033 op basis van de hiervoor beschreven maatregelen. Het gaat daarbij nadrukkelijk om schattingen van zowel de behaalde reducties als de fasering. De getoonde ramingen kunnen gezien worden als 'meest waarschijnlijk' op basis van de huidige inzichten. De verschillende maatregelen worden getoond in verschillende kleuren. De onzekerheidsintervallen van het maatregelpakket zijn weergegeven als stippellijn.



Figuur Y. Trendgrafiek van de verwachte reductie van stikstofdeposities (mol/hectare/jaar) per maatregel of maatregelcombinatie op Natura 2000-gebied de Kop van Schouwen tussen 2025 en 2033. De gegevens zijn gebaseerd op de Dataset Stikstofdepositie Herkomst (RIVM) en verwachtingen over de implementatie van de maatregelen in de tijd. De verschillende maatregelen zijn weergegeven in verschillende kleuren (zie legenda). De zwarte onderbroken lijn toont de opgetelde onzekerheidsmarge van alle getoonde maatregelen.



Figuur Z. Trendgrafiek van de verwachte reductie van stikstofdeposities (mol/hectare/jaar) per maatregel of maatregelcombinatie op Natura 2000-gebied de Manteling van Walcheren tussen 2025 en 2033. De gegevens zijn gebaseerd op de Dataset Stikstofdepositie Herkomst (RIVM) en verwachtingen over de implementatie van de maatregelen in de tijd. De verschillende maatregelen zijn weergegeven in verschillende kleuren (zie legenda). De zwarte onderbroken lijn toont de opgetelde onzekerheidsmarge van alle getoonde maatregelen.

6.3 Omvang maatregelenpakketten, we doen wat we kunnen

Om daadwerkelijk resultaat te behalen, richten we onze maatregelen zo dicht mogelijk op de meest kwetsbare natuurgebieden. Daarom stellen we voor om te werken met zones rond deze gebieden. Juist daar kunnen we het meeste effect bereiken terwijl ondernemers hun bedrijf kunnen voortzetten. Dat vraagt soms om aanpassingen in de bedrijfsvoering, maar het perspectief voor landbouw en ondernemerschap blijft overeind. Met de middelen en ruimte die we hebben zetten we alles op alles om het maximaal haalbare resultaat te bereiken.

Uit berekeningen blijkt dat het verminderen van de stikstofemissie uit mest de meest effectieve maatregel is. Een reductie van 30 tot 50 procent lijkt haalbaar. Bij 30 procent reductie kan de huidige landbouw grotendeels worden voortgezet; bij 50 procent zijn aanpassingen in het teeltplan noodzakelijk, maar blijft het perspectief op landbouw overeind. Met alle maatregelen laten we zien dat we, door te doen wat binnen onze mogelijkheden ligt, daadwerkelijk verschil kunnen maken.

Toch blijft dit aanzienlijk minder dan de stikstofreductie die nodig is. Daarmee wordt zichtbaar dat Zeeland binnen de gestelde randvoorwaarden slechts een deel van de opgave kan realiseren. We doen wat we kunnen, maar verdere maatregelen van het Rijk zijn onmisbaar, met name ten aanzien van buitenlandse bronnen en de scheepvaart.

Belangrijk is ook dat stikstofreductie slechts één kant van de opgave is. Minstens zo essentieel is het versnellen en uitbreiden van natuurherstelmaatregelen. Alleen door reductie en herstel in samenhang op te pakken, kan daadwerkelijk perspectief ontstaan op natuurherstel, vergunningverlening en een stevige juridische onderbouwing bij procedures. De omvang van de maatregelenpakketten dient dus niet alleen te worden beoordeeld op de bijdrage aan stikstofreductie, maar ook op de meerwaarde voor natuurherstel en brede gebiedsontwikkeling.

6.4 Scenario's en voorkeur per maatregelenpakket

De wijze waarop maatregelen worden uitgevoerd en geborgd is bepalend voor de juridische houdbaarheid van dit plan en voor de snelheid waarmee weer ruimte ontstaat voor vergunningverlening. Het karakter van de uitvoering, vrijwillig, verplicht of een tussenvorm, heeft directe invloed op het maatschappelijk draagvlak, de uitvoerbaarheid en de effectiviteit.

In deze paragraaf worden eerst de mogelijke scenario's kort geschetst, waarna per maatregel een voorkeur wordt benoemd en gemotiveerd. Daarbij wordt steeds gekeken naar de balans tussen effectiviteit, juridische borging en maatschappelijke haalbaarheid. De maatregelenpakketten 2 t/m 6 worden geconcentreerd in zones rond de duingebieden van maximaal 3 km.

Overzicht scenario's:

- **Vrijwillig:** uitvoering in gezamenlijkheid via de ZIGA, met nadruk op samenwerking en draagvlak. Resultaten zijn onzeker en juridisch pas bruikbaar zodra uitvoering zeker is;
- **Vrijwillig maar niet vrijblijvend:** start vrijwillig, maar met een afgesproken tijdspad en de afspraak dat bij onvoldoende resultaat opschaling volgt naar verplichting;
- **Desgewenst:** op verzoek van een gebied of partij inzet van instrumenten als landinrichting of onteigening, met volledige schade-loosstelling;

- **Verplicht:** vastlegging in beleid of regelgeving, juridisch afdwingbaar. Geeft de meeste zekerheid, maar kan draagvlak aantasten;
- **Maatwerk per maatregel:** per sector of bron wordt de meest passende route gekozen; flexibiliteit staat centraal;
- **Afwachten:** geen aanvullende provinciale maatregelen. Dit scenario draagt niet bij aan de opdracht van het crisisteam en wordt daarom niet verder uitgewerkt.

Voorkeursscenario's per maatregelenpakket

1. Maatwerkafspraken industrie

Voorkeur: Maatwerk per maatregel

De industrie levert een grote bijdrage aan stikstofdepositie. Voor grote uitstoters kan worden aangesloten bij landelijke maatwerkafspraken tussen Rijk en bedrijven. Voor kleinere partijen volstaat vaak vrijwillige verduurzaming. Effectgericht maatwerk per bedrijf en sector is de meest effectieve route.

2. Reductie stikstofemissie uit mest door samen met ondernemers te kijken naar mogelijkheden zoals bijvoorbeeld innovatie en optimalisatie van bemesting

Voorkeur: Vrijwillig maar niet vrijblijvend

De reductie van stikstofemissie uit mest is een belangrijk onderdeel van het Zeeuwse maatregelenpakket. Het effect op de Kop van Schouwen en de Manteling is aanzienlijk: een reductie van 30–50% in een zone van 3 km kan tientallen mol stikstofdepositie schelen. Geen enkele andere maatregel levert in verhouding zoveel winst op. Daarom is het essentieel dat deze maatregel stevig wordt geborgd. Een vrijwillige start via ZIGA is gewenst om agrariërs mee te krijgen en maatwerk te bieden bij bedrijfsvoering. Daarbij speelt innovatie een sleutelrol: door inzet van nieuwe technieken en slimme toepassingen – zoals innovatieve stalsystemen, mestverwerkingstechnieken en precisielandbouw – kunnen boeren emissies terugdringen zonder dat hun toekomstperspectief in gevaar komt. Innovatie maakt de reductie niet alleen haalbaar, maar biedt ook kansen voor een efficiëntere en duurzamere bedrijfsvoering.

Tegelijk moet een duidelijke tijdelijke horizon worden afgesproken: als de reductie binnen bijvoorbeeld twee jaar onvoldoende blijkt, volgt verplichting. Alleen op die manier ontstaat juridisch vertrouwen dat de beoogde daling daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

3. Elektrificatie machinepark natuurbeheer en landbouw

Voorkeur: Vrijwillig maar niet vrijblijvend

Elektrificatie vermindert lokale emissies direct en draagt bij aan verduurzaming. De investeringslasten zijn echter aanzienlijk. Vrijwillige deelname en stimuleringsregelingen moeten de eerste stap zijn. Wanneer de voortgang achterblijft, kan in de zones worden opgeschaald naar verplichting.

4. Stimuleren emissievrije of emissielage mobiliteit rond natuurgebieden

Voorkeur: Maatwerk per maatregel

Mobiliteit is zeer divers en vraagt differentiatie. Voor recreatief verkeer en bewoners kan vrijwillige stimulering werken via hubs, opkoopregelingen en laadinfrastructuur. Voor bouw- en vrachtverkeer is vaak een verplichtend kader nodig om reductie af te dwingen. Maatwerk per sector en per gebied is hier onvermijdelijk.

5. Verduurzamen en recreatie en ontzien meest kwetsbare gebieden

Voorkeur: - *Verduurzaming: vrijwillig maar niet vrijblijvend;*

-Verplaatsen recreatie: vrijwillig

De recreatiesector heeft belang bij aantrekkelijke natuur en is bereid te verduurzamen. Vrijwillige deelname aan maatregelen als elektrificatie van verblijfsvoorzieningen en verplaatsing van functies kan op korte termijn resultaat opleveren. Andere effectieve maatregelen volgen mogelijk uit een nog lopend onderzoek. Borging is wel nodig: als de resultaten achterblijven, kan de Provincie op een later moment via omgevingsplanwijzigingen verplichtende stappen zetten met betrekking tot verduurzaming.

6. Vermindering emissies gehouden dieren (niet-veehouderij)

Voorkeur: *Vrijwillig*

Het gaat hier om kleinschalige, verspreide bronnen zoals hobbyboeren of paardenhouderijen. Een vrijwillige aanpak via ZIGA is proportioneel en uitvoerbaar. Alleen bij aantoonbare lokale knelpunten kan worden overwogen om maatregelen verplicht te stellen.

7. Versneld natuurherstel op overbelaste habitats in Natura 2000-gebieden

Voorkeur: *n.v.t.*

Het gaat hier om versnelling van ecologisch herstel en weerbaarheid van Natura 2000-gebieden, in samenhang met stikstofreductie en gebiedsgerichte uitvoering. Deze maatregelen zijn reeds uitgewerkt in het Programma natuur of bij terrein behorende organisaties, maar wachten op middelen en uitvoering. Als de verdere voorbereiding wordt gedaan, staan de projecten klaar voor uitvoering zodra Rijksmiddelen beschikbaar komen.

8. Intrekken slapende vergunningen

Voorkeur: *Vrijwillig maar niet vrijblijvend*

Door het intrekken van slapende vergunningen wordt voorkomen dat ongebruikte, maar vergunde ruimte alsnog leidt tot stijgende emissie. Uitvoering van deze maatregel vindt in overleg plaats met de betrokkene waarbij oog is voor behoud van perspectief voor de betrokkene.

9. Intrekken latente ruimte in vergunningen

Voorkeur: *Vrijwillig maar niet vrijblijvend*

Door het intrekken van latente ruimte in vergunningen wordt voorkomen dat vergunde ruimte alsnog leidt tot stijgende emissie. Uitvoering van deze maatregel gebeurt in overleg met de betrokkene met behoud van perspectief voor de betrokkene.

10. Beleidsregels aanpassen (intern salderen met afroting)

Voorkeur: *Verplicht*

Deze beleidsmatige borgingsmaatregel moet verplicht worden vastgelegd. Alleen dan wordt gegarandeerd dat iedere nieuwe ontwikkeling via saldering altijd leidt tot een netto reductie voor de natuur.

Conclusie

Het Zeeuwse maatregelenpakket vraagt om een gedifferentieerde strategie.

- Voor juridische maatregelen is verplichting op termijn onvermijdelijk nadat eerst een vrijwillig spoor is gevolgd, omdat dat alleen zekerheid biedt.
- Voor mobiliteit en industrie is maatwerk onmisbaar, omdat de bronnen zeer uiteenlopen;
- Voor landbouw en recreatie zijn vrijwillig en vrijwillig maar niet vrijblijvende scenario's passend. Draagvlak staat voorop, maar borging en opschaling zijn noodzakelijk.

Binnen deze mix neemt de reductie van stikstofemissie uit mest een belangrijke rol in. Dit is de maatregel met de grootste impact op stikstofdepositie en daarmee van belang om te komen tot juridisch houdbare vergunningverlening. Zonder een stevige borging van deze maatregel kan de Provincie onvoldoende overtuigen dat sprake is van een structureel dalende trend. Tegelijkertijd biedt innovatie uit mest kansen: niet alleen om emissies verder terug te dringen, maar ook om nieuwe circulaire toepassingen en waardevolle producten te ontwikkelen. Door deze aanpak ontstaat een evenwicht tussen uitvoerbaarheid, draagvlak en juridische zekerheid.

7. Uitvoeringsaspecten: participatie, financiering, monitoring



De uitvoering van het Zeeuwse stikstofplan bouwt voort op de kracht van Zeeland: samenwerken, verbinden en uitvoeren. Het succes van de aanpak hangt af van de manier waarop de Provincie samenwerkt met partners, hoe middelen duurzaam worden georganiseerd en hoe resultaten inzichtelijk en controleerbaar worden gemaakt. Participatie, financiering en monitoring vormen samen het fundament onder een toekomstbestendige uitvoering waarin Zeeland laat zien dat natuurherstel en ontwikkeling hand in hand kunnen gaan. De Zeeuwse Integrale Gebieden Aanpak (ZIGA) fungeert hierbij als belangrijk instrument om deze drie pijlers in samenhang te organiseren.

Participatie: samen werken aan oplossingen

Participatie is een voorwaarde voor draagvlak en voortgang. Het betekent dat medeoverheden, ondernemers, natuurorganisaties en inwoners niet alleen worden gehoord, maar ook daadwerkelijk mede-eigenaar zijn van de oplossingen. Juist in een provincie als Zeeland, met korte lijnen en een sterke cultuur van samenwerking, kan dat het verschil maken.

In de uitvoering wordt daarom nadrukkelijk gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak via ZIGA. Samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partners worden maatregelen afgestemd op de specifieke kenmerken van elk Natura 2000-gebied. Daarbij is oog voor de belangen en zorgen van ondernemers, bewoners en maatschappelijke organisaties. Agrariërs die willen verduurzamen, ondernemers die zoeken naar investeringszekerheid, recreatieondernemers die hun bedrijfsmodel willen aanpassen en natuurbeheerders die inzetten op herstel: allemaal hebben zij een plek in het proces.

Gebiedsregisseurs en gebiedsteams binnen ZIGA spelen een verbindende rol tussen beleid en uitvoering. Zij zijn de motor van de samenwerking: ze verbinden, brengen beleid en praktijk samen en laten zo zien wat er in Zeeland mogelijk is. Hun opdracht is om te werken vanuit vertrouwen en transparantie, maar ook om duidelijk te zijn over de kaders en de doelen die bereikt moeten worden. Participatie betekent immers ook keuzes maken, en dat vraagt soms om een zorgvuldige balans tussen individuele belangen en het algemeen belang.

Financiering: structurele en slimme inzet van middelen

Naast samenwerking is financiële zekerheid een harde randvoorwaarde. Maatregelen die leiden tot stikstofreductie en natuurherstel kosten geld, en zonder een robuust financieel kader is uitvoering niet haalbaar. Uitgangspunt is dat het Rijk de noodzakelijke middelen beschikbaar stelt, maar daarnaast zal ook de Provincie zelf prioriteiten moeten stellen en kan cofinanciering door andere partijen gewenst zijn. In de najaarsnota 2025 is voorgesteld om 20 miljoen euro te reserveren voor uitvoering van het stikstofplan. Hiervoor zal een bestedingsplan worden opgesteld, waarbij aandacht zal zijn voor het maximaal mogelijk maken van innovatie op het vlak van emissiereductie uit mest.

Het is daarbij van belang om niet alleen te denken in losse subsidies of tijdelijke regelingen, maar in structurele financiering die zekerheid biedt voor de langere termijn. Voor ondernemers betekent dit duidelijkheid over de randvoorwaarden bij investeringen in verduurzaming. Voor natuurbeheerders gaat het om zekerheid dat herstelprojecten ook daadwerkelijk afgerond kunnen worden.

Binnen ZIGA wordt bovendien gezocht naar innovatieve vormen van financiering, bijvoorbeeld door koppelkansen te benutten met andere opgaven zoals woningbouw, energietransitie en klimaatadaptatie. Waar maatregelen bijdragen aan meerdere maatschappelijke doelen, kan financiering worden gebundeld en wordt de uitvoeringskracht vergroot. Dit sluit aan bij de integrale aanpak die in Zeeland2050 centraal staat.

Monitoring: transparantie en bijsturing

Monitoring is de derde pijler en belangrijk voor vertrouwen in de uitvoering. Alleen met betrouwbare gegevens kan worden vastgesteld of maatregelen daadwerkelijk leiden tot een daling van stikstofdepositie en herstel van natuurwaarden. Daarom wordt een robuust systeem van monitoring en rapportage ingericht.

Dit systeem bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste een solide datahuishouding: datasets die actueel, volledig en transparant zijn. Ten tweede een rapportagestructuur die bestuurders, partners en inwoners inzicht geeft in de voortgang. Ten derde een mechanisme voor bijsturing: wanneer blijkt dat maatregelen niet het gewenste effect hebben, moet er snel kunnen worden opgeschaald of aangepast.

Binnen de gebiedenaanpak (ZIGA) krijgen digitale instrumenten, zoals dashboards, een belangrijke rol. Ze maken de voortgang zichtbaar en toegankelijk en versterken het vertrouwen van partners en inwoners in de aanpak. Voor gebiedsregisseurs zijn ze onmisbaar om in control te zijn en tijdig te signaleren waar knelpunten ontstaan.

Samenhang en toekomstbestendigheid

De kracht van deze uitvoeringsaanpak zit in de samenhang. Participatie zonder financiering leidt tot teleurstelling. Financiering zonder monitoring leidt tot verlies van vertrouwen. Monitoring zonder participatie leidt tot cijfers die geen draagvlak hebben. Door deze drie pijlers met elkaar te verbinden, bouwen we in Zeeland aan een aanpak die werkt: praktisch, eerlijk en toekomstbestendig. Zo laten we zien dat natuurherstel, ondernemerschap en leefbaarheid elkaar kunnen versterken.

De werkwijze sluit aan bij landelijke kaders en bij de aanbevelingen van LTO en NAJK en IPO in het bouwstenendocument emissiereductie landbouw "Vergunningverlening in Nederland weer in beweging".

Daarin wordt benadrukt dat vrijwilligheid waar mogelijk de voorkeur heeft, maar dat vrijblijvendheid geen optie is. Vrijwillig waar het kan, verplicht waar het moet: dat uitgangspunt geldt ook hier. Binnen ZIGA krijgt dit motto handen en voeten in de praktijk. Ook sluit het aan bij het bouwstenendocument Natuur en Agrarisch Natuurbeheer van IPO met natuurorganisaties.

Op die manier ontstaat in Zeeland een uitvoeringsaanpak die past bij de provinciale schaal, die aansluit bij de strategische koers van Zeeland-2050, de Omgevingsvisie en die voldoende juridisch houdbaar is om de stikstofdoelen daadwerkelijk te realiseren.

8. Conclusie

Met dit stikstofplan kiest Zeeland voor een samenwerkende en toekomstgerichte aanpak die natuurherstel en stikstofreductie combineert met ruimte voor innovatie, ondernemen en ontwikkeling. De focus op de Kop van Schouwen en de Manteling van Walcheren maakt het mogelijk om maatregelen daar te concentreren waar de ecologische druk en de juridische urgentie het grootst zijn. Het plan geeft de richting; de verdere uitwerking vindt plaats na vaststelling, samen met het veld, via de ZIGA.

De voorgestelde maatregelpakketten bieden een breed palet aan ingrepen, variërend van bronmaatregelen in de landbouw (zoals reductie van stikstofemissie uit mest en elektrificatie van machines), tot afspraken met industrie en verduurzaming van recreatie. De reductie van stikstofemissie uit dierlijke mest is de meest effectieve maatregel en krijgt daarom een centrale plaats, in de vorm van een vrijwillige maar niet vrijblijvende aanpak die, indien nodig, wordt opgeschaald naar verplichting. Door innovatie, kennisdeling en financiële steun wordt verduurzaming aantrekkelijker en haalbaar. Voor mobiliteit en industrie is maatwerk noodzakelijk, omdat de bronnen en omstandigheden per sector verschillen. Voor de juridische maatregelen – het intrekken van slapende en latente vergunningen geldt een aanpak van vrijwillig maar niet vrijblijvend. Het aanscherpen van salderings regels wordt verplicht vastgelegd om de geborgde dalende trend te verzekeren en vergunningverlening weer mogelijk te maken.

Daarmee kiest Zeeland voor een gedifferentieerde strategie: vrijwilligheid waar dat kan, ondersteuning waar nodig, maar met duidelijke borging en opschaling wanneer de reductie uitblijft. Dit evenwicht zorgt voor draagvlak bij gebiedspartners en tegelijk voor de juridische zekerheid die nodig is om vergunningverlening stap voor stap weer op gang te brengen. De Provincie helpt ondernemers om hun eigen doelen te realiseren door pilots te ondersteunen zoals mestaanzuring, stalaanpassing of elektrificatie. Daarbij laat Zeeland zien dat het doet wat binnen de mogelijkheden ligt om het gezamenlijke doel te bereiken.

Naast stikstofreductie zet Zeeland nadrukkelijk in op integraal natuurherstel. Ook andere drukfactoren, zoals hydrologie, recreatiedruk en versnippering, worden gebiedsgericht aangepakt. Daarmee ontstaat een samenhangende strategie die niet alleen emissies terugdringt, maar ook duurzaam herstel van Natura 2000-gebieden en biodiversiteit borgt.

Hoewel de verwachte stikstofreductie in omvang beperkt blijft ten opzichte van de landelijke en Europese opgave, zet dit pakket wel een structurele dalende trend in gang. Daarmee wordt juridische ruimte gecreëerd voor vergunningverlening, ontstaat een sterker verweer bij procedures en wordt duidelijk dat Zeeland binnen de eigen mogelijkheden verantwoordelijkheid neemt. Het plan is bedoeld als richting-

gevend kompas; de concrete uitwerking volgt in samenspraak met het veld (o.a. ondernemers, gemeenten, waterschap en natuurorganisaties). Tegelijkertijd onderstreept dit plan dat aanvullende maatregelen en financiële steun vanuit het Rijk noodzakelijk zijn om de stikstofdoelen volledig te halen en de continuïteit van vergunningverlening te waarborgen. In dit verband is ook een propositie “Natuurherstel en stikstof” opgesteld. Deze richt zich op het verkrijgen van juridische experimenteerimte, aanvullende rijksmiddelen en beleidsmatige erkenning van de specifieke Zeeuwse omstandigheden. Daarbij vraagt het plan nadrukkelijk bestuurlijke aandacht en lobby richting het Rijk. Tevens wordt ingezet op internationale samenwerking, gezien het grensoverschrijdende karakter van stikstofdepositie, onder andere vanuit de scheepvaart. De impact hiervan op Zeeland is groot, maar de directe invloed van de Provincie is beperkt. Voor daadwerkelijke reductie zijn internationale afspraken noodzakelijk, waardoor blijvende agendering en bestuurlijke inzet richting het Rijk van belang zijn.

Het succes van dit plan staat of valt met samenwerking. De Provincie staat naast de ondernemers en partners, Samen werken we aan een toekomst waarin natuurherstel, innovatie en ontwikkeling hand in hand gaan, met steun, maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Via de ZIGA worden maatregelen gebiedsgericht uitgewerkt en blijven we monitoren, leren en bijsturen waar nodig.

Zo legt dit stikstofplan de basis voor een Zeeuwse aanpak die ecologisch effectief, juridisch houdbaar en maatschappelijk uitvoerbaar is. Het laat zien dat Zeeland met concrete maatregelen verantwoordelijkheid neemt, doet wat zij kan om de doelen te realiseren, maar ook dat structurele steun van het Rijk onmisbaar blijft om de brede opgaven voor natuur, economie en samenleving te realiseren.



COLOFON

Natuurherstel en aanpak stikstofreductie
Stikstofplan Zeeland 2025

Uitgave

Provincie Zeeland

Cartoons cover en binnenzijde

Tom van Wanrooy, The Cartoon Factory

Bezoekadres:

Provinciehuis, Abdij 6, 4331 BK Middelburg

Contact:

+31 118 631011

natuurherstelenstikstof@zeeland.nl

