

Bijlagen bij GS brief “Stikstof en natuurherstel”

Bijlage 1. Wat we de afgelopen jaren hebben gedaan

Met betrekking tot stikstofreductie en natuurherstel is Zeeland in grote mate afhankelijk van het Rijk. Desalniettemin zijn er de afgelopen jaren, binnen de beperkingen, de nodige maatregelen genomen.

- **Natuurherstel**

Het aantal uitgevoerde natuurherstelmaatregelen:

- Periode 2018 t/m 2024: 186 maatregelen
- Periode 2015 t/m 2017: ca. 50 maatregelen

Het betreft maatregelen in de volgende 5 categorieën:

- a. Maaien, rooien en begrazen inclusief afvoeren biomassa
- b. Verstuiving en dynamiek stimuleren
- c. Exoten bestrijden
- d. Hydrologie optimaliseren
- e. Broedeilanden en vossenrasters herstellen/aanleggen

Gerealiseerde investering in natuurherstel:

- Periode 2018 t/m 2024 € 29,5 mln.
- Periode 2015 t/m 2017 ca. € 5 mln. (indicatief)

- **Natuurontwikkeling**

De komende jaren zullen naar verwachting goede stappen gezet worden in de inrichting van de resterende opgave van het Natuur Netwerk Zeeland (NNZ):

- Smitsschorre (30 hectare) in uitvoering
- Autrichepolder (30 hectare) uitvoering gepland 2026
- Boschkreek Axel (15 hectare) uitvoering gepland 2025
- Sint Kruiskreek (7 hectare) uitvoering gepland 2025
- Passageule (16 hectare) uitvoering gepland 2025/2026

(We realiseren overigens al deze projecten op basis van vrijwilligheid)

- **Stikstof reducerende maatregelen**

- De inrichting van Natuur Netwerk Zeeland (NNZ) gebieden vindt veelal op percelen plaats die voorheen agrarisch in gebruik waren, het herinrichten van deze gronden zorgt voor afname van bemesting en dus stikstof reductie;
- Ook de projecten van het Natuurpakket Westerschelde hebben bijgedragen aan de afname van de stikstofemissie;
- In het Grenspark Groot Saeftinghe worden goede resultaten geboekt ten aanzien van de transitie van de landbouw: denk aan het Natuurinclusief Zeeuws Bouwplan en de composteringspilot;
- Experimenteergronden; dit zijn landbouwgronden, die nu worden verpacht tegen een gereduceerd tarief om te experimenteren met nieuwe gewassen en zonder bemesting. Dit zorgt voor minder stikstofemissie;
- Ambtelijke inzet om stikstof reducerende maatregelen te treffen binnen de maatwerkafspraken tussen Rijk en DOW, Yara en Zeeland Refinery. Dit heeft geresulteerd in een subsidie voor het WESP project van Yara, waarmee zij forse ammoniak reducties kan gaan behalen;
- Project Colsen: Subsidie tbv een onderzoek naar de haalbaarheid voor het realiseren van een monomestvergister om mest om te zetten in biogas in kanaalzone.

Bijlage 2. Vragen en antwoorden PAS-melders

1. Wie zijn PAS-melders?

PAS-melders zijn bedrijven of instellingen die onder het toenmalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) tussen 2015 en 2019 hebben volstaan met een melding in plaats van een vergunning. Dit was toegestaan onder de toen geldende regelgeving.

2. Wat is het probleem?

In mei 2019 heeft de Raad van State geoordeeld dat het PAS in strijd was met de Europese Habitatrichtlijn. Sindsdien is een natuurvergunning verplicht, ook voor activiteiten die eerder alleen een melding nodig hadden. Hierdoor zijn PAS-melders feitelijk in overtreding zonder dat zij daar iets aan konden doen.

3. Wie is verantwoordelijk voor legalisatie?

De rijksoverheid is primair verantwoordelijk voor het creëren van stikstofruimte waarmee legalisatie van PAS-melders mogelijk wordt. De provincies voeren de vergunningverlening uit, maar kunnen dat pas doen als er juridisch geborgde en houdbare ruimte is.

4. Hoeveel PAS-melders zijn er in Zeeland?

In Zeeland zijn 79 PAS melders, waarvan er 56 een legalisatieverzoek hebben ingediend. Wij hebben deze reeds in 2022 geverifieerd en hebben geconstateerd dat er 44 PAS melders zijn die in aanmerking komen voor legalisatie. Hiervan is er één melder die zelf ruimte heeft gevonden en daarmee gelegaliseerd is. Hier loopt echter nog een beroepsprocedure tegen. Een aantal anderen hebben intern gesaldeerd. Deze melders zijn helaas nu weer terug in de oude situatie. Wij hebben voor alle PAS melders gezamenlijk eerder een bijeenkomst georganiseerd om ze mee te nemen in de actuele ontwikkelingen. Omdat het afgelopen jaar hier geen veranderingen in zijn geweest hebben wij dit in 2024 niet herhaald. In plaats daarvan bezoeken wij nu individuele PAS melders, als daar behoefte aan is. Inmiddels zijn wij bij 13 PAS-melders langs geweest. De contacten met hen lopen op dit moment via zaakbegeleiders van LVVN. Deze zaakbegeleiders zijn in 2023 aan de slag gegaan om de verschillende beëindigingsregelingen samen met geïnteresseerde ondernemers te begeleiden. In dit traject nemen zij nu ook de PAS melders mee. Wij spreken de zaakbegeleider in Zeeland regelmatig.

5. Wat doen we voor deze groep?

Zie ook vraag 4. De provincie houdt nauw contact met deze bedrijven. In IPO-verband wordt gewerkt aan maatwerkoplossingen (spoor 3). Zeeland pleit voor prioriteit voor bedrijven die te goeder trouw hebben gehandeld en zwaar in de knel zijn geraakt.

6. Wat is het standpunt van Zeeland?

Zeeland stelt dat deze ondernemers geholpen moeten worden, omdat zij in vertrouwen hebben gehandeld op overheidsbeleid. Er moet compensatie of legalisatie komen, bij voorkeur via maatwerk en in overleg met de sector.

Bijlage 3. Juridische knelpunten Vogel- en Habitatrichtlijn

Europese natuurregels

De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn verplichten lidstaten tot het duurzaam beschermen van kwetsbare natuur in Natura 2000-gebieden. Deze regels zijn in Nederland juridisch verankerd in de Wet natuurbescherming (thans onderdeel van de Omgevingswet).

Voor projecten of plannen die effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden, geldt een preventieve toetsing. Alleen als vaststaat dat een activiteit geen significant negatief effect heeft op instandhoudingsdoelen, mag deze doorgang vinden. Dit voorzorgsbeginsel werkt dwingend door in nationale besluitvorming.

Passende beoordeling verplicht bij stikstofdepositie

Wanneer een project stikstofdepositie veroorzaakt op een Natura 2000-gebied dat overbelast is – wat in Nederland op vrijwel alle stikstofgevoelige gebieden van toepassing is – moet een zogeheten ‘passende beoordeling’ worden opgesteld. Deze beoordeling moet op basis van best beschikbare wetenschappelijke gegevens aantonen dat verslechtering van de natuurwaarden uitgesloten is. Dat vereist vaak gebied specifieke ecologische onderbouwing, inclusief effectanalyses op habitattypen en soorten. In de praktijk zijn deze bewijslasten zwaar, zeker wanneer onderliggende natuurdata beperkt of verouderd is.

Strengere jurisprudentie maakt toetsing complexer

Uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat ook bij intern salderen – waarbij binnen een bedrijf geen toename van stikstof plaatsvindt, maar herverdeling – een passende beoordeling nodig kan zijn als er enige onzekerheid over effecten bestaat.

Gevol: vergunningverlening wordt juridisch riskant

Door deze strikte toetsingsvereisten lopen ook projecten zonder toename van stikstofdepositie juridisch risico. De lat voor zekerheid over natuureffecten ligt juridisch hoog. Als niet met zekerheid uitgesloten kan worden dat negatieve effecten optreden, moet de vergunning geweigerd worden. Hierdoor worden veel aanvragen aangehouden of afgewezen, wat leidt tot stagnatie van woningbouw, energietransitieprojecten, en economische activiteiten – ook waar er maatschappelijk draagvlak en milieuwinst is.

Wat mag de Provincie wel en niet?

De Provincie is het bevoegde gezag voor vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming/Omgevingswet, maar moet handelen binnen de kaders van Europese regelgeving, nationale wetgeving en jurisprudentie. Dit betekent:

- Geen ruimte voor maatwerk buiten de wettelijke toetsingskaders;
- Geen ruimte voor versoepeling of uitzonderingsbeleid tenzij dit binnen het juridisch kader valt (bijvoorbeeld onder de ADC-toets of programmatische aanpak met voldoende onderbouwing);
- Alleen vergunningverlening als wetenschappelijk is aangetoond dat geen significant negatief effect optreedt.

Ruimte voor provinciaal beleid bestaat alleen in de invulling van gebiedsgerichte strategieën, monitoring en het ontwikkelen van ecologisch herstel. Vergunningverlening zelf blijft gebonden aan toetsingscriteria die buiten provinciale beleidsvrijheid liggen.

Extra knelpunt: ontbreken van stikstofruimte

Veel gebieden kennen geen stikstofdepositieruimte meer, waardoor het verlenen van vergunningen zelfs bij beperkte emissie niet mogelijk is. Het realiseren van nieuwe ontwikkelruimte vereist structurele bronmaatregelen of natuurherstel met aantoonbaar effect. De provincie kan zelf geen juridische stikstofruimte ‘creëren’ – daarvoor is landelijke inzet nodig. Ook de legalisatie van PAS-melders hangt daarmee samen.

Bijlage 4 – MCEN-initiatief: maatwerk en experimenteerruimte

Samenvatting MCEN (Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel)

Doel en Aanleiding

De MCEN is opgericht naar aanleiding van:

- **Raad van State-uitspraken** over intern salderen (Amercentrale, Rendac) (dec. 2024);
- **Rechtbankuitspraak Greenpeace** over tekortschietende stikstofmaatregelen (jan. 2025).

Deze uitspraken zorgen voor stilstand in vergunningverlening voor projecten in o.a. industrie, defensie, landbouw, woningbouw en infrastructuur. MCEN beoogt oplossingen te vinden om deze stilstand te doorbreken.

Kernopdracht MCEN

Het opstellen van maatregelen om:

- Nederland “van het slot” te halen;
- Vergunningverlening voor economische activiteiten weer mogelijk te maken;
- De natuur duurzaam te verbeteren;
- Te voldoen aan Europese verplichtingen en rechtspraak.

Vier sporen van aanpak

1. **Spoor 1 – Juridisch spoor:**
 - a. Onderzoek naar juridische ruimte binnen en buiten bestaande wetgeving (bijv. spoedwet, noodwet);
 - b. Herziening beleidsregels intern salderen;
 - c. Interpretatie van begrippen als “project” en “additionaliteit”.
2. **Spoor 2 – Maatregelenpakket:**
 - a. Daling stikstofemissies en herstel natuur als basis voor vergunningverlening;
 - b. Realistische actualisatie KDW-doelen, herziening Natura 2000-aanduidingen;
 - c. Gebruik aanbevelingen Remkes (o.a. “trappetje van Remkes”).
3. **Spoor 3 – Legaliteitsherstel:**
 - a. Oplossingen voor getroffen partijen door uitspraken (PAS-melders, interimers, bouwprojecten);
 - b. Doel: voorkomen dat gerealiseerde projecten worden teruggedraaid.
4. **Spoor 4 – EU-lobby en regelgeving:**
 - a. Aanpassing EU-richtlijnen (Vogel-, Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn);
 - b. Acties richting Europese Commissie via Permanente Vertegenwoordiging in Brussel.

Betrokkenheid maatschappelijke partners

- Structurele samenwerking met provincies (IPO), waterschappen (UvW), gemeenten (VNG);
- Inbreng van sectoren: LTO, Agractie, VNO-NCW, Natuurmonumenten, NVDE e.a.;
- Organisatie van Catshuissessies om gezamenlijke voorstellen te verzamelen.

Juridische duiding en rechtspraak

Rechtspraak:

- **Raad van State:** intern salderen niet mogelijk zonder ecologische onderbouwing per project (uitspraak Rendac, Amercentrale);
- **Greenpeace-uitspraak:** verplicht de Staat tot effectieve maatregelen en naleving van Habitatrichtlijn (verbod op verslechtering, instandhoudingsdoelstellingen);
- **Gevolg:** iedere toename van stikstofdepositie is in principe strijdig met artikel 6 Habitatrichtlijn, tenzij volledige mitigatie en zekerheid van herstel aantoonbaar zijn.

Implicaties voor beleid:

- KDW is (nog) juridisch dwingend toetsingskader zolang deze is opgenomen in beleidsregels en onderbouwd is met ecologische gegevens;
- Bevoegd gezag moet bij elke vergunning aantonen dat geen verslechtering optreedt of dat verslechtering volledig gecompenseerd wordt;

- Intern salderen is enkel mogelijk bij “nul op de meter”-situaties mét actuele ecologische beoordeling;
- PAS-melders hebben juridische ruimte nodig voor legalisatie via stikstofruimte of extern salderen – geen automatische rechten.

Duiding Provincie Zeeland

- *Zeeland erkent de noodzaak van maatwerk en gebiedsgerichte benadering;*
- *De provincie ondersteunt MCEN via het **Gebiedsprogramma Zeeland**;*
- *Zeeland pleit in lijn met MCEN voor:*
 - *Lokale afwegingsruimte bij vergunningverlening;*
 - *Benadering “netto positieve bijdrage” (verbetering natuur = ruimte voor ontwikkeling);*
 - *Praktische juridische handvatten voor sectoren (landbouw, industrie, infrastructuur);*
- *Zeeland zet in op **transnationale samenwerking** met Vlaanderen..*

Conclusie

MCEN is een belangrijk coördinatie-instrument om juridisch houdbare ruimte te creëren voor zowel natuurherstel als economische ontwikkeling. De commissie werkt met vier samenhangende sporen, waarbij Zeeland actief inzet op pilots, maatwerk en samenwerking. Succes hangt af van juridische robuustheid, interbestuurlijke afstemming en Europese medewerking.

Bijlage 5. Rekenkundige ondergrens en advies van de Raad van State

De Raad van State heeft op 21 mei 2025 een advies uitgebracht over het voorstel om een rekenkundige ondergrens van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar in te voeren. Dit voorstel is gebaseerd op het expertoordeel van prof. dr. Arthur Petersen, die stelt dat bij zulke lage deposities geen betrouwbaar causaal verband met een specifieke bron kan worden vastgesteld.

Kernpunten van het advies

- **Kwetsbaarheid van de ondergrens:**

De Raad van State acht het voorstel juridisch kwetsbaar. Hoewel meetinstrumenten zulke lage deposities niet kunnen detecteren, betekent dit niet dat er geen depositie plaatsvindt. Modellen zoals AERIUS kunnen deze bijdragen nog steeds berekenen.

- **Risico op juridische procedures:**

Het invoeren van de ondergrens brengt aanzienlijke risico's met zich mee. De Raad verwacht dat de ondergrens in juridische procedures ter discussie zal worden gesteld, waarbij het onzeker is of deze standhoudt.

- **Vereiste ecologische onderbouwing:**

Volgens de Habitatrichtlijn moeten bevoegde bestuursorganen op basis van objectieve gegevens kunnen uitsluiten dat een project significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Een algemene ondergrens zonder gebied specifieke ecologische beoordeling voldoet mogelijk niet aan deze eis.

- **Noodzaak van robuust natuurherstelbeleid:**

De Raad benadrukt dat een effectief en geloofwaardig pakket van natuurherstelmaatregelen essentieel is om de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden te behalen en verslechtering te voorkomen.

Beoordeling van de kansen

Hoewel het voorstel tot een rekenkundige ondergrens wetenschappelijk onderbouwd is, acht de Raad van State de juridische houdbaarheid onzeker. De kans is groot dat de ondergrens in juridische procedures wordt aangevochten en mogelijk niet standhoudt. Daarom is het van belang dat het kabinet zorgvuldig omgaat met de invoering van de ondergrens en tegelijkertijd investeert in robuuste natuurherstelmaatregelen.

Bijlage 6. Technische maatregelen om stikstof te reduceren

Inleiding

Het realiseren van stikstofreductie is essentieel om natuurdoelen te halen, vergunningverlening juridisch houdbaar te maken en economische ontwikkeling mogelijk te houden. Technische maatregelen kunnen hierin een belangrijke rol spelen, mits zij daadwerkelijk leiden tot een aantoonbare en structurele vermindering van stikstofemissies.

Om effectief én juridisch robuust te zijn, moeten deze maatregelen niet alleen wetenschappelijk onderbouwd zijn, maar ook juridisch en ecologisch geborgd worden. Dit vraagt om duidelijke afspraken over implementatie, controleerbaarheid en handhaving. De borging is daarmee een cruciale schakel tussen techniek en beleid, en vormt een voorwaarde om maatregelen toe te kunnen passen in vergunningverlening, intern of extern salderen, en gebiedsgerichte aanpakken.

In dit document wordt uiteengezet welke technische maatregelen beschikbaar zijn voor stikstofreductie, hoe deze maatregelen geborgd moeten zijn, en welke stappen in het proces noodzakelijk zijn om tot een juridisch houdbare inzet te komen.

Hoe moeten technische maatregelen geborgd zijn?

Ecologische borging

Om stikstofruimte toe te kennen (bijvoorbeeld voor vergunningverlening), moet de maatregel leiden tot:

- Voldoende zekere emissiereductie (wetenschappelijk onderbouwd).
- Structureel effect (niet tijdelijk of incidenteel).
- Ruimtelijk en ecologisch relevant effect (bijv. nabij Natura 2000-gebied).

Juridische borging

Voor juridische houdbaarheid bij bijvoorbeeld vergunningverlening of ADC-toets moeten maatregelen:

- In wet- of regelgeving vastliggen, zoals in de RAV-lijst (Regeling Ammoniak en Veehouderij).
- Controleerbaar en handhaafbaar zijn: inspectie en monitoring mogelijk.
- Geborgd zijn.

Proces tot borging

Het proces kent doorgaans de volgende stappen:

Stap 1: Ontwikkeling en toetsing maatregel

- Maatregel wordt onderzocht op effectiviteit (bijv. via WUR, RIVM).
- Maatregel wordt getoetst op geschiktheid voor RAV-lijst of landelijke regeling.

Stap 2: Formele erkenning

- Publicatie in landelijke lijsten (zoals de RAV-lijst) of vastlegging in beleidsregels.
- Eventueel toetsing door Commissie Deskundigen Meststoffenwet of TNO.

Stap 3: Inpassing in vergunningverlening of gebiedsprogramma

- Provincie of RUD verwerkt maatregel in vergunning besluit.
- In geval van gebiedsgerichte aanpak: maatregel in gebiedsplan en monitoring opgenomen.

Stap 4: Monitoring en handhaving

- Maatregel wordt gecontroleerd via inspectie, rapportages of metingen.
- Geborgd via rapportageverplichtingen of sancties bij niet-naleving.
- Propositie lobby
- Propositie lobby