



Onderbouwing interne saldering Waterzande

Inleiding

In de passende beoordelingen voor Waterzande¹ is "interne saldering" toegepast voor het aspect stikstofdepositie. Intern salderen wil in dit geval zeggen dat in de passende beoordeling alleen het verschil in stikstofdepositie tussen de referentiesituatie (het huidige landbouwkundig gebruik in het plangebied) en de toekomstige situatie (wonen, landbouw met beperkte stikstofemissie en natuur-, water- en landschapsontwikkeling in het plangebied) is beoordeeld.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 december 2024 twee uitspraken² gedaan die een nieuw kader voor intern salderen tot gevolg hebben. De belangrijkste aspecten daarvan zijn:

1. In een voortoets moet het effect van het gehele project in beschouwing worden genomen en dus niet (zoals tot voor die uitspraak de praktijk was) alleen het verschil tussen de huidige vergunde en nieuw beoogde situatie. Intern salderen is daarmee een mitigerende maatregel die onder voorwaarden (zie punt 2 en 3) in een passende beoordeling gebruikt mag worden.
2. Interne saldering mag als de referentiesituatie niet op een natuurvergunning is gebaseerd, alleen plaatsvinden met activiteiten die toegestaan en feitelijk aanwezig zijn en die -als ze niet structureel in gebruik zijn- zonder natuurtoestemming kunnen worden hervat. Dat betekent dus dat latente (wel vergunde maar niet structureel benutte capaciteit) geen onderdeel uit kan maken van de interne saldering.
3. Interne saldering mag alleen plaatsvinden als deze niet ook nodig is om natuur te behouden, herstellen of verslechtering te voorkomen. Het moet dus additioneel zijn aan de te nemen passende maatregelen.

Het eerste punt heeft geen gevolgen voor de al uitgevoerde passende beoordelingen, omdat daarin de interne saldering al onderdeel van de passende beoordeling en niet van een voortoets is. Er is gekozen om geen voortoets op te stellen omdat op voorhand duidelijk was dat een passende beoordeling uitgevoerd moest worden omdat veldbezoek nodig was en de conclusie daardoor op meer dan alleen objectieve informatie is gebaseerd. In dit memo wordt in aanvulling op de passende beoordelingen (bestemmingsplan en vergunning) daarom alleen nader ingegaan op punten 2 (latente ruimte) en 3 (additionaliteit).

Latente ruimte

In de stikstofberekeningen is de saldogevende emissie (interne saldering) gebaseerd op de emissies die ontstaan bij het landbouwkundig gebruik van de Westelijke perkpolder zoals die planologisch legaal feitelijk plaatsvindt en sinds de Europese referentiedatum aanwezig is geweest. Delen van het plangebied die al zijn opgehoogd ten behoeve van woningbouw en die diensengevolge niet meer worden bemest maken geen onderdeel uit van het interne stikstofsaldo (zie ook Afbeelding 1). Dat betekent dat er geen latente (wel op grond van milieuregelgeving toegestane maar niet gerealiseerde of benutte) ruimte is meegenomen.

Additionaliteit

Hieronder is de additionaliteit van de saldogevende bronnen onderbouwd voor de stikstofdepositie in het kader van de ontwikkelingen die met bestemmingsplan "Perkpolder 2^e herziening" mogelijk worden gemaakt. Daarbij is eerst uiteengezet wat de depositiebijdrage van de ten behoeve van de saldering ingezette bronnen is en vervolgens is op ieder van de Natura 2000-gebieden waarop de

¹ De passende beoordeling voor de natuurvergunning (Koolstra Advies, 7 november 2024, kenmerk 2022-155-07) en de passende beoordeling voor het bestemmingsplan (Koolstra Advies, 7 november 2024, kenmerk 2022-155-08).

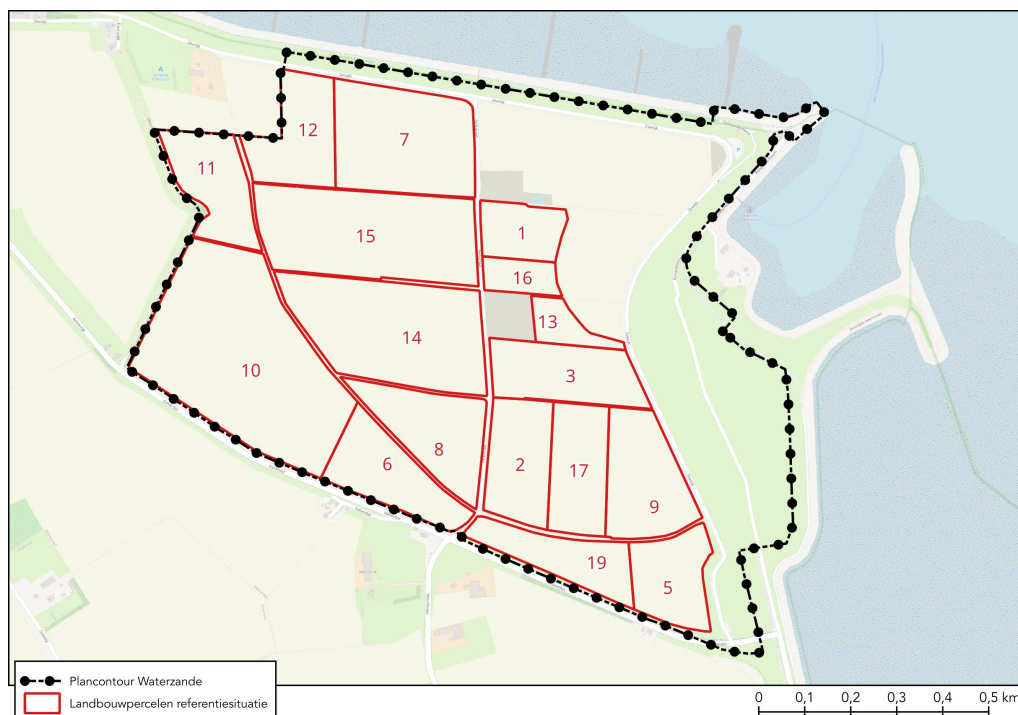
² Amercentrale (ECLI:NL:RVS:2024:4909) en Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923).



saldogevende bronnen een depositiebijdrage hebben beschreven of al dan niet sprake is van additionaliteit.

Depositiebijdrage saldogevende bronnen

De landbouwpercelen die onderdeel uitmaken van het project Waterzande worden ingezet als intern stikstofsaldo. Onderstaande afbeelding laat zien om welke percelen het gaat. De totale oppervlakte van deze percelen is ongeveer 80 hectare.



Afbeelding 1 Ligging van de percelen in de referentiesituatie. Percelen die al opgehoogd en daarmee niet meer voor landbouw geschikt zijn, zijn buiten de berekening van de referentie gebleven.

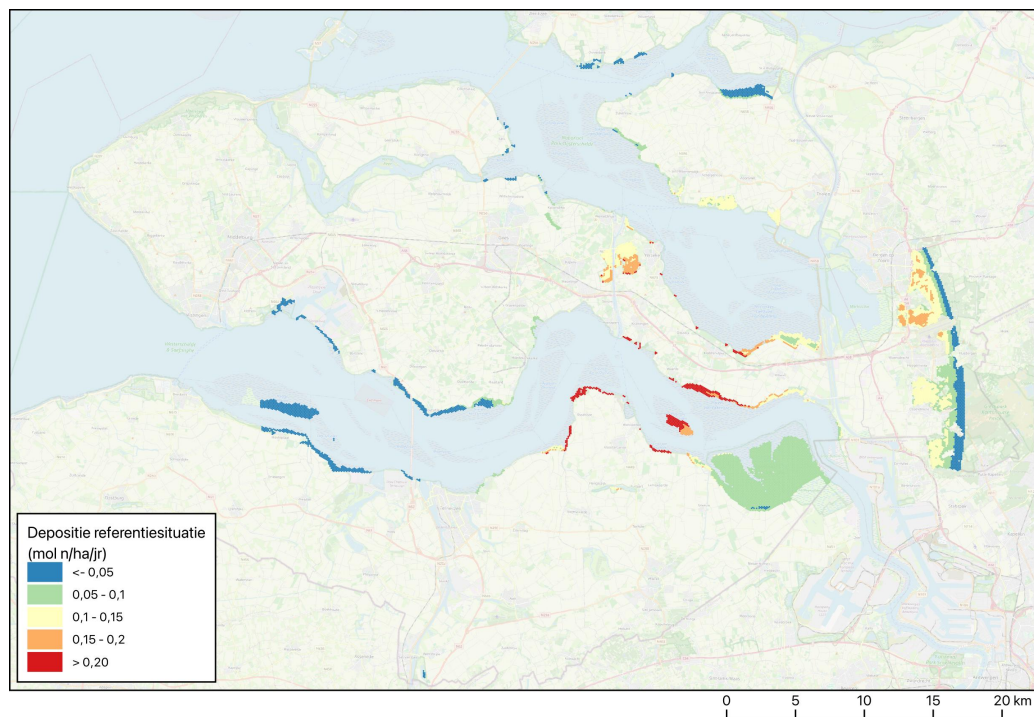
In onderstaande tabel en afbeelding is te zien wat de depositiebijdrage van de saldogevende bronnen op de omliggende Natura 2000-gebieden is. In de tabel is de gemiddelde depositiebijdrage weergegeven. Het gemiddelde is berekend voor het deel van de Natura 2000-gebieden waarop door de saldogevende bronnen een depositiebijdrage is berekend.

Tabel 1 Depositiebijdrage (gemiddeld) van de saldogevende landbouwpercelen.

Natura 2000-gebied en -habitat	Depositiebijdrage mol N/ha/jr
Westerschelde & Saeftinghe	
H1310A - Zilte pionierbegroeiingen (zeekraal)	0,06
H1310B - Zilte pionierbegroeiingen (zeevetmuur)	0,08
H1320 - Slijkgrasvelden	0,25
H1330A - Schorren en zilte graslanden (buitendijks)	0,98
H1330B - Schorren en zilte graslanden (binnendijks)	0,15
H2110 - Embryonale duinen	0,02
H2120 - Witte duinen	0,23
H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)	0,05
H2190B - Vochtige duinvalleien (kalkrijk)	0,02
H9999 - Habitattype onbekend/onzeker	0,02
Oosterschelde	



H1310A - Zilte pionierbegroeiingen (zeekraal)	0,16
H1320 - Slijkgrasvelden	0,14
H1330A - Schorren en zilte graslanden (buitendijks)	0,16
H1330B - Schorren en zilte graslanden (binnendijks)	0,10
H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)	0,03
H7210 - Galigaanmoerassen	0,05
Yerseke en Kapelse Moer	
H1310A - Zilte pionierbegroeiingen (zeekraal)	0,18
H1330B - Schorren en zilte graslanden (binnendijks)	0,18
Brabantse Wal	
H2310 - Stuifzandheiden met struikhei	0,04
H3130 - Zwakgebufferde vennen	0,08
H3160 - Zure vennen	0,05
H4010A - Vochtige heiden (hogere zandgronden)	0,04
H4030 - Droge heiden	0,07
H7150 - Pioniervegetaties met snavelbiezen	0,06
L4030 - Droge heiden	0,08
Lg04 - Zuur ven	0,09
Lg09 - Droog struisgrasland	0,09
Lg13 - Bos van arme zandgronden	0,10
Lg14 - Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	0,08
Vogelkreek	
Lg08 - Nat, matig voedselrijk grasland	0,16
Canisvliet	
Lg08 - Nat, matig voedselrijk grasland	0,02



Afbeelding 2 Stikstofdepositie saldogevende bronnen.



Additionaliteit Brabantse Wal

Uit de natuurdoelanalyse (NDA) van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal blijkt dat de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied niet gehaald kan worden zonder aanvullende maatregelen. Gezien de aanzienlijke overschrijding van de kritische depositiewaarde van veel van de habitats in het gebied, is verlaging van de stikstofdepositie één van de noodzakelijke maatregelen. Onderstaande tabel laat zien wat de depositiebijdrage van de saldogevende percelen is en wat de gemiddelde depositiebijdrage van het bestemmingsplan is.

Tabel 2 Depositiebijdrage saldogevende en saldoovragende bronnen op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal

Natura 2000-gebied en -habitat	Gemiddelde depositie (mol N/ha/jr)	
	Saldogevend	Saldoovragend
Brabantse Wal		
H2310 - Stuifzandheiden met struikhei	0,04	0,02
H3130 - Zwakgebufferde vennen	0,08	0,03
H3160 - Zure vennen	0,05	0,03
H4010A - Vochtige heiden (hogere zandgronden)	0,04	0,02
H4030 - Droge heiden	0,07	0,03
H7150 - Pioniervegetaties met snavelbiezen	0,06	0,03
L4030 - Droge heiden	0,08	0,04
Lg04 - Zuur ven	0,09	0,03
Lg09 - Droog struisgrasland	0,09	0,03
Lg13 - Bos van arme zandgronden	0,10	0,00
Lg14 - Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	0,08	0,04

De tabel laat zien dat de depositiebijdrage van saldogevende percelen op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal voor geen enkel habitat gemiddeld meer dan 0,10 mol N/ha/jaar is. Deze bijdrage is zo gering en de kosten voor het beëindigen van de mestaanwending zo hoog dat het beëindigen van de mestaanwending op deze percelen geen reëel onderdeel van een passende maatregel kan zijn. Met andere maatregelen, dicht bij het Natura 2000-gebied en generieke maatregelen is op veel minder kostbare wijze een verlaging van de achtergronddepositie te realiseren. Dat betekent dat het stopzetten van de mestaanwending op de landbouwpercelen geen (onderdeel van) een passende maatregel kan zijn en dus sprake is van additionaliteit. Overigens is de saldoovragende depositie voor geen van de habitats gemiddeld meer dan 50% van de saldogevende depositie. Dat betekent dat de depositie in de beoogde situatie net zo veel daalt als wanneer met een maatregel de emissie door mestaanwending met 50% zou worden verlaagd. Daarbij komt dat in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 2.0 (BOS 2.0)³ het omzetten van landbouwgrond in woningbouwgrond als één van de maatregelen wordt genoemd die moeten leiden tot reductie van stikstofemissie en -depositie. Bovenstaande tabel laat zien dat in het geval van Waterzande het omzetten van landbouwgrond in woningbouwgrond, samen met landbouw met een lagere stikstofemissie en natuur-, water- en landschapsontwikkeling, leidt tot een afname van de depositie op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. Dat betekent dat er geen strijdigheid is tussen de door de provincie te nemen en in het BOS 2.0 beschreven passende maatregelen en de planontwikkeling van Waterzande.

Additionaliteit Canisvliet

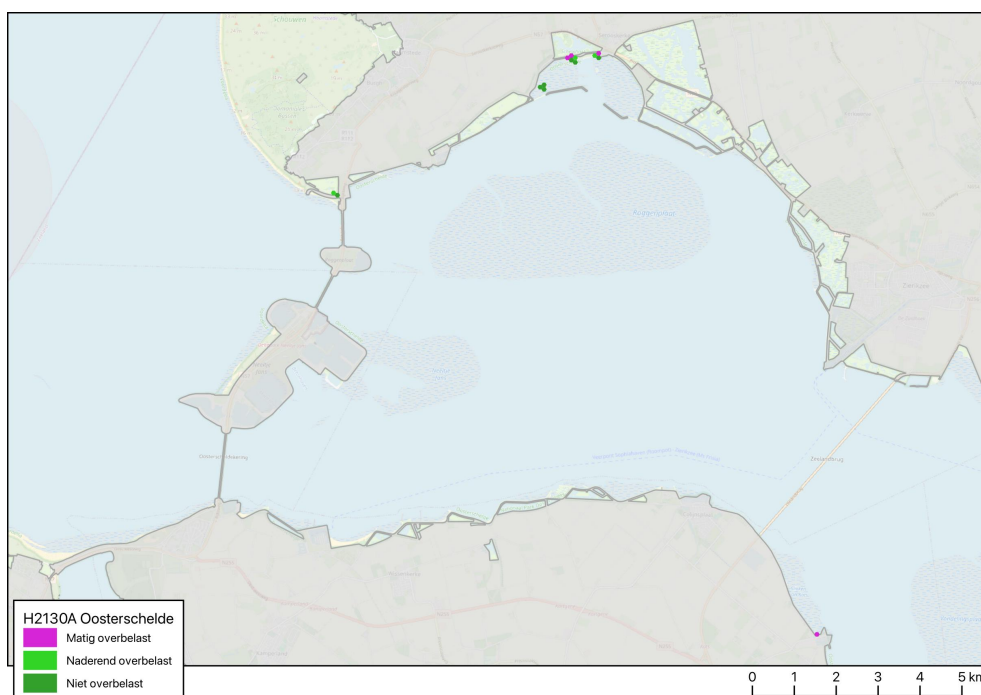
In de Natuurdoelanalyse (NDA) die de provincie Zeeland heeft opgesteld, wordt stikstofdepositie niet als knelpunt genoemd. De knelpunten liggen met name in het ontoereikende beheer,

³ <https://www.brabant.nl/publish/pages/13912/brabantse-ontwikkelaanpak-stikstof-2-0.pdf>, pagina 57

verdroging en recreatie. Omdat stikstofdepositie geen knelpunt is, is het additionaliteitsvraagstuk voor dit Natura 2000-gebied niet aan de orde.

Additionaliteit Oosterschelde

In de natuurdoelanalyse (NDA) die in opdracht van Rijkswaterstaat is opgesteld staat dat voor de habitattypen H2130A Grijze duinen (kalkrijk) en met name H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) in de huidige situatie sprake is van een matige overschrijding van de KDW. Voor de overige habitattypen is geen of zeer beperkte overbelasting en speelt het additionaliteitsvraagstuk niet. Op het habitatype H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) wordt zowel in de referentiesituatie als in de beoogde situatie geen depositie berekend. Dat betekent dat alleen het habitatype H2130A Grijze duinen (kalkrijk) relevant is voor de beoordeling van de additionaliteit. Onderstaande afbeelding toont de ligging van de hexagonen waarbinnen H2130A in de Oosterschelde voorkomt, met daarbij de mate van overbelasting per hexagoon.



Afbeelding 3 Hexagonen in het Natura 2000-gebied waarbinnen H2130A Grijze duinen (kalkrijk).

Van het habitat is in het natura 2000-gebied slechts 0,15 hectare overbelast en de mate van overbelasting is op deze hexagonen beperkt. De overige 0,50 hectare is niet overbelast, maar deels wel naderend overbelast. Gezien de grote afstand tussen het plangebied Waterzande en het habitatype H2130A in de Oosterschelde (meer dan 20 km) en de zeer lage depositiebijdrage van de saldogevende bronnen (0,03 mol N/ha/jaar) is sprake van additionaliteit. Passende maatregelen met oog op behoud en herstel van habitatype H2130A in de Oosterschelde zullen op andere plaatsen gezocht moeten worden dan in Zeeuws-Vlaanderen.

Additionaliteit Vogelkreek

In de Natuurdoelanalyse (NDA) die de provincie Zeeland heeft opgesteld, wordt stikstofdepositie niet als knelpunt genoemd. De knelpunten liggen met name in het ontoereikende beheer, verdroging en recreatie. Omdat stikstofdepositie geen knelpunt is, is het additionaliteitsvraagstuk voor dit Natura 2000-gebied niet aan de orde.



Additionaliteit Westerschelde & Saeftinghe

Voor het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe is stikstofdepositie volgens de natuurdoelanalyse (NDA) van Rijkswaterstaat een beperkt knelpunt. Er is in het gebied -voor zover dat binnen de depositiecontour van de saldogevende percelen ligt- nauwelijks sprake van een overbelaste situatie. Dat betekent dat slechts beperkt aanvullende maatregelen voor stikstofdepositiereductie noodzakelijk zijn. Onderstaande tabel laat zien wat de depositiebijdrage van de saldogevende percelen is en wat de gemiddelde depositiebijdrage van het bestemmingsplan is.

Tabel 3 Depositiebijdrage saldogevende en saldoovragende bronnen op het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe

Natura 2000-gebied en -habitat	Gemiddelde depositie (mol N/ha/jr)	
	Saldogevend	Saldoovragend
Westerschelde & Saeftinghe		
H1310A - Zilte pionierbegroeiingen (zeekraal)	0,06	0,07
H1310B - Zilte pionierbegroeiingen (zeevetmuur)	0,08	0,28
H1320 - Slijkgrasvelden	0,25	0,09
H1330A - Schorren en zilte graslanden (buitendijks)	0,98	0,13
H1330B - Schorren en zilte graslanden (binnendijks)	0,15	0,09
H2110 - Embryonale duinen	0,02	0,02
H2120 - Witte duinen	0,23	0,09
H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)	0,05	0,05
H2190B - Vochtige duinvalleien (kalkrijk)	0,02	0,02

De tabel laat zien dat de depositiebijdrage van saldogevende percelen op het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe voor een enkel habitat gemiddeld bijna 1 mol N/ha/jaar is en voor de overige habitats nergens meer dan 0,25 mol N/ha/jaar. Deze bijdrage is zo gering (en het stikstofknelpunt in het Natura 2000-gebied zo beperkt) dat het beëindigen van de mestaanwending op deze percelen geen reëel onderdeel van een passende maatregel kan zijn. Dat betekent dat het stopzetten van de mestaanwending op de landbouwpercelen geen (onderdeel van) een passende maatregel kan zijn en dus sprake is van additionaliteit. Overigens is de saldoovragende depositie op het habitattypen H1330A - Schorren en zilte graslanden (buitendijks) gemiddeld slechts 0,13 mol N/ha/jaar tegen een saldogevende depositie van bijna 1 mol n/ha/jaar. Dat betekent dat voor dit habitattypen de depositiebijdrage uit het plangebied in de plansituatie ruim 7 maal lager is dan in de huidige situatie.

Additionaliteit Yerseke en Kapelse Moer

In de Natuurdoelanalyse (NDA) die de provincie Zeeland heeft opgesteld, wordt stikstofdepositie niet als knelpunt genoemd en is geconcludeerd dat doelbereik haalbaar is met de huidige maatregelpakketten. Omdat stikstofdepositie geen knelpunt is en de doelen zonder extra maatregelen haalbaar zijn, is het additionaliteitsvraagstuk voor dit Natura 2000-gebied niet aan de orde.

Conclusie

De wijze waarop in de passende beoordelingen voor het bestemmingsplan en de natuurvergunning voor Waterzande is omgegaan met intern salderen past binnen het nieuwe kader daarvoor dat volgt uit de uitspraken van de Raad van State van 18 december 2024.