



# Memo

**Onderwerp**

Onderbouwing additionaliteit interne saldering Waterzande

**Projectnummer**

2022-155

**Datum**

17 februari 2026

**Kenmerk**

2022-155-09

**Van****Status**

Definitief

**Aan**

Waterzande

## Inleiding

In de passende beoordelingen voor Waterzande<sup>1</sup> 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 uitspraken<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Amercentrale (ECLI:NL:RVS:2024:4909) en Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923).



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

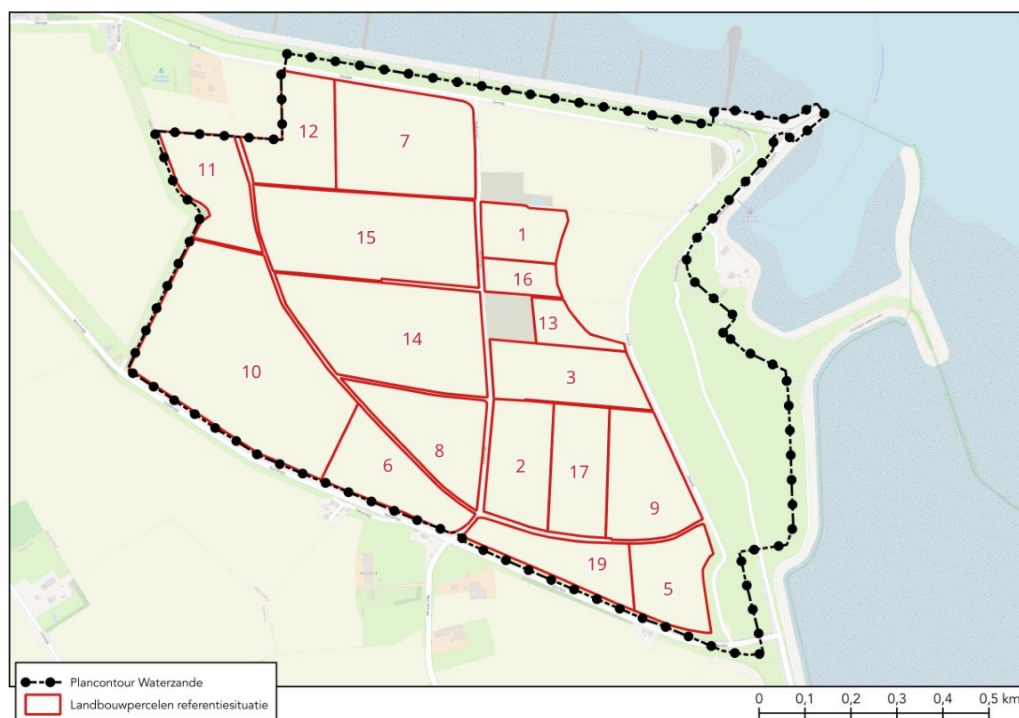
In de stikstofberekeningen is de saldogevende emissie (interne saldering) gebaseerd op de emissies die ontstaan bij het landbouwkundig gebruik van de Westelijke perkpolder zoals die planologisch legaal feitelijk plaatsvindt en sinds de Europese referentiedatum aanwezig is geweest. Delen van het plangebied die al zijn opgehoogd ten behoeve van woningbouw en die diensgevolge 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

Hier onder is de additionaliteit van de saldogevende bronnen onderbouwd voor de stikstofdepositie in het kader van de ontwikkelingen die met bestemmingsplan "Perkpolder 2<sup>e</sup> 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 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.



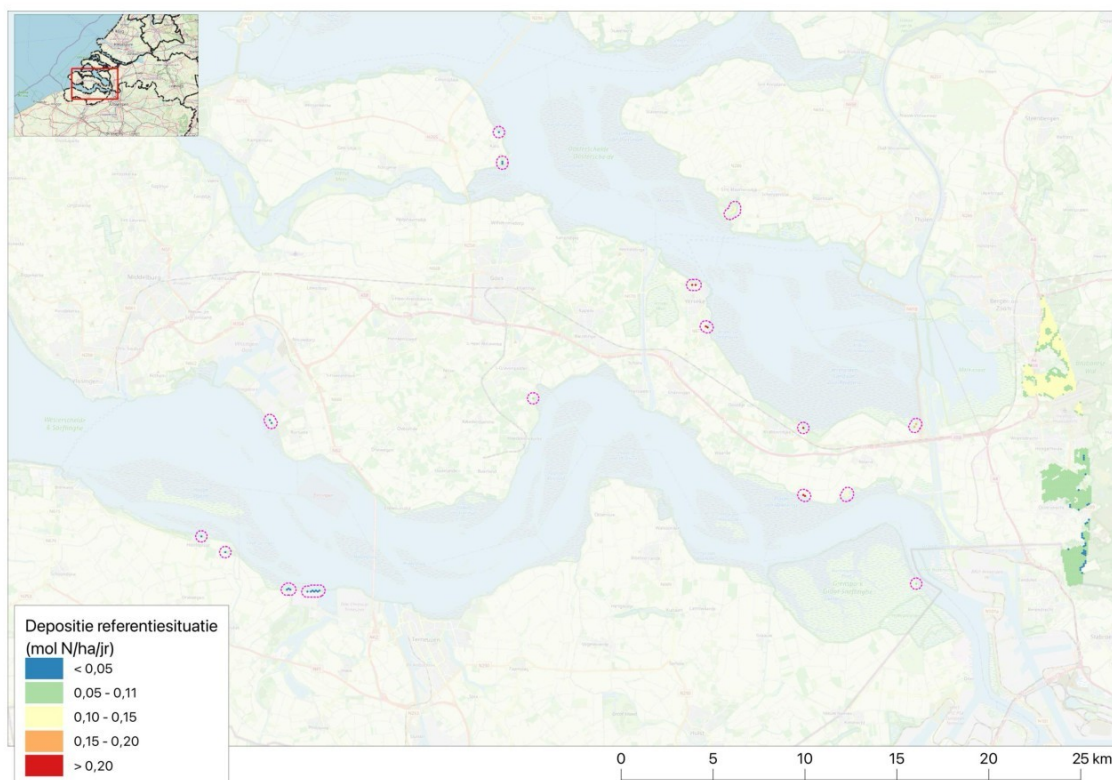
Afbeelding 1 Ligging van de percelen in de referentiesituatie. Percelen die al opgehoogd en daarmee niet meer voor landbouw geschikt zijn, zijn buiten de berekening van de referentie gebleven.



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 per habitat 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 op (naderend) overbelaste habitats.*

| Natura 2000-gebied en -habitat                      | Depositiebijdrage<br>mol N/ha/jr |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Westerschelde &amp; Saeftinghe</b>               |                                  |
| H1310B - Zilte pionierbegroeiingen (zeevetmuur)     | 0,08                             |
| H1320 - Slijkgrasvelden                             | 0,14                             |
| H1330A - Schorren en zilte graslanden (buitendijks) | 0,14                             |
| H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)                   | 0,03                             |
| H9999 - Habitattype onbekend/onzeker                | 0,01                             |
| <b>Oosterschelde</b>                                |                                  |
| H1330A - Schorren en zilte graslanden (buitendijks) | 0,26                             |
| H1330B - Schorren en zilte graslanden (binnendijks) | 0,11                             |
| H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)                   | 0,03                             |
| <b>Brabantse Wal</b>                                |                                  |
| H3130 - Zwakgebufferde vennen                       | 0,06                             |
| H3160 - Zure vennen                                 | 0,06                             |
| H4010A - Vochtige heiden (hogere zandgronden)       | 0,06                             |
| H4030 - Droge heiden                                | 0,06                             |
| H7150 - Pioniervegetaties met snavelbiezen          | 0,06                             |
| L4030 - Droge heiden                                | 0,09                             |
| Lg04 - Zuur ven                                     | 0,08                             |
| Lg09 - Droog struisgrasland                         | 0,10                             |
| Lg13 - Bos van arme zandgronden                     | 0,09                             |
| Lg14 - Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden   | 0,09                             |



Afbeelding 2 Stikstofdepositie saldogevende bronnen op (naderend) overbelaste hexagonen. Omdat de in de Wester- en Oosterschelde slechts lokaal hexagonen (naderend) overbelast zijn, is de zichtbaarheid van deze hexagonen vergroot door ze te omcirkelen.

#### 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 saldovrage bronnen op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal

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



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, dichterbij het Natura 2000-gebied en generieke maatregelen is op veel minder kostbare wijze een verlaging van de achtergronddepositie te realiseren. Daarbij komt dat geen van de maatregelen die GS Brabant treft, betrekking heeft op stikstofemissie als van de saldogevende activiteit. Actieve beëindiging van agrarische activiteiten (stallen, via subsidies) is in de Brabantse aanpak beperkt tot een straal van 1 km rond een van de aangewezen Natura 2000 gebieden. 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.

### Emissiereductiemaatregelen

#### Rijksmaatregelen

Recent heeft het Kabinet, als uitkomst van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) kenbaar gemaakt<sup>3</sup> te streven naar een verregaande reductie van de emissies van de sectoren industrie en transport (50% reductie) en landbouw (42-46% reductie). De reductie moet gerealiseerd zijn in 2035 en geldt ten opzichte van de emissies van deze sectoren in 2019. Deze beleidsdoelen zijn echter nog niet omgezet in concrete maatregelen, met uitzondering van de reeds in gang gezette aanpak piekbelasting (APB).

In het kader van de APB is een aantal beëindigingsregelingen opengesteld waarmee piekbelastende (landbouw)bedrijven op vrijwillige basis kunnen worden beëindigd. Ook is er een verplaatsingsregeling, omschakelingsregeling en een subsidieregeling voor innovaties. In een kamerbrief<sup>4</sup> heeft de minister van LVN hierover nadere informatie versterkt en ook een schatting gegeven van de potentiële stikstofreductie die met de beëindigingsregelingen LBV en LBV-plus bereikt kunnen worden. Uit de in de kamerbrief gepresenteerde analyse blijkt dat de gemiddelde potentiële reductie van de LBV- en de LBV-plus regeling samen circa 34 mol bedraagt. Bij de Grote stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, zoals de Veluwe, Groote Peel en Maasduinen is de daling aanzienlijk hoger. Het is niet bekend wat de "opbrengst" van de beëindigingsregelingen is voor de Brabantse Wal.

#### Provinciale maatregelen

De provincie Noord-Brabant heeft de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 2.0 (BOS 2.0)<sup>5</sup> vastgesteld. Met deze aanpak wil de provincie de vele natuur die Brabant rijk is herstellen en blijvend beschermen en verbeteren. Deze aanpak vermindert de uitstoot en neerslag van stikstof. De provincie richt zich daarbij op zaken waarop zij invloed op heeft: het fors terugdringen van de stikstofuitstoot in de belangrijke sectoren industrie, veehouderij en verkeer in Brabant. Alle sectoren dragen hieraan evenredig bij. De uitvoering van de maatregelen gaat waar nodig in overleg met het Rijk, gemeenten, waterschappen, agrariërs, bedrijven en natuurorganisaties. De aanpak bevat maatregelen die in de hele provincie gelden en gebiedsgerichte maatregelen. Voorbeelden van provinciebrede maatregelen zijn strengere eisen voor ammoniakuitstoot uit stallen en de toepassing van vernieuwde technieken voor mestverwerking. Agrariërs worden ondersteund bij hun overstap naar

---

<sup>3</sup> Kamerbrief van 21 maart 2025 (DGLGS / 97672004)

<sup>4</sup> Kamerbrief van 14 oktober 2025 (DGLGS / 88409362)

<sup>5</sup> <https://www.brabant.nl/publish/pages/13912/brabantse-ontwikkelaanpak-stikstof-2-0.pdf>, pagina 57



milieuvriendelijke landbouwmethoden. Bij de aanpak per natuurgebied noemt de provincie voor de Brabantse Wal geen specifieke gebiedsgerichte maatregelen omdat deze nog moeten worden uitgewerkt. Wel is in de BOS beschreven voor de Brabantse Wal gebied grensoverschrijdende samenwerking met Vlaanderen wordt gezocht. In de BOS staat dat (tabel 4, pagina 33) dat het doel is de gemiddelde depositie op de Brabantse Wal in 2030 te hebben verlaagd van 2423 naar 1782 mol N/ha/jaar. Dat is een reductie van 26,5%.

#### *Bijdrage van Waterzande aan de depositiedaling*

Op basis van wat bekend is uit de hiervoor genoemde kamerbrief is het beleidsdoel een reductie van de emissie van de sector landbouw van 42 – 46%. In de referentiesituatie veroorzaakt de emissie uit het plangebied een depositiebijdrage op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal van gemiddeld 0,09 mol N/ha/jaar op stikstofgevoelig en overbelast habitat. De depositiesom<sup>6</sup> op het gebied is in de referentiesituatie 170 mol.

In de beoogde situatie is de depositie op het Natura 2000-gebied gemiddeld 0,05 mol N/ha/jaar en de depositiesom 95 mol. Dit is 44% lager dan in de referentiesituatie. Dit betekent dat voor zover betreft het plangebied Waterzande, wordt voldaan aan het beleidsdoel uit de kamerbrief van reductie van 42-46% en wordt voldaan aan de beoogde reductie in het BOS 2.0 van 26,5%.

In de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 2.0 (BOS 2.0) wordt het omzetten van landbouwgrond in woningbouwgrond overigens als één van de maatregelen wordt genoemd die moeten leiden tot reductie van stikstofemissie en -depositie. Bovenstaande gegevens latent 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 die past binnen het BOS 2.0 en het Rijksbeleid. 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.

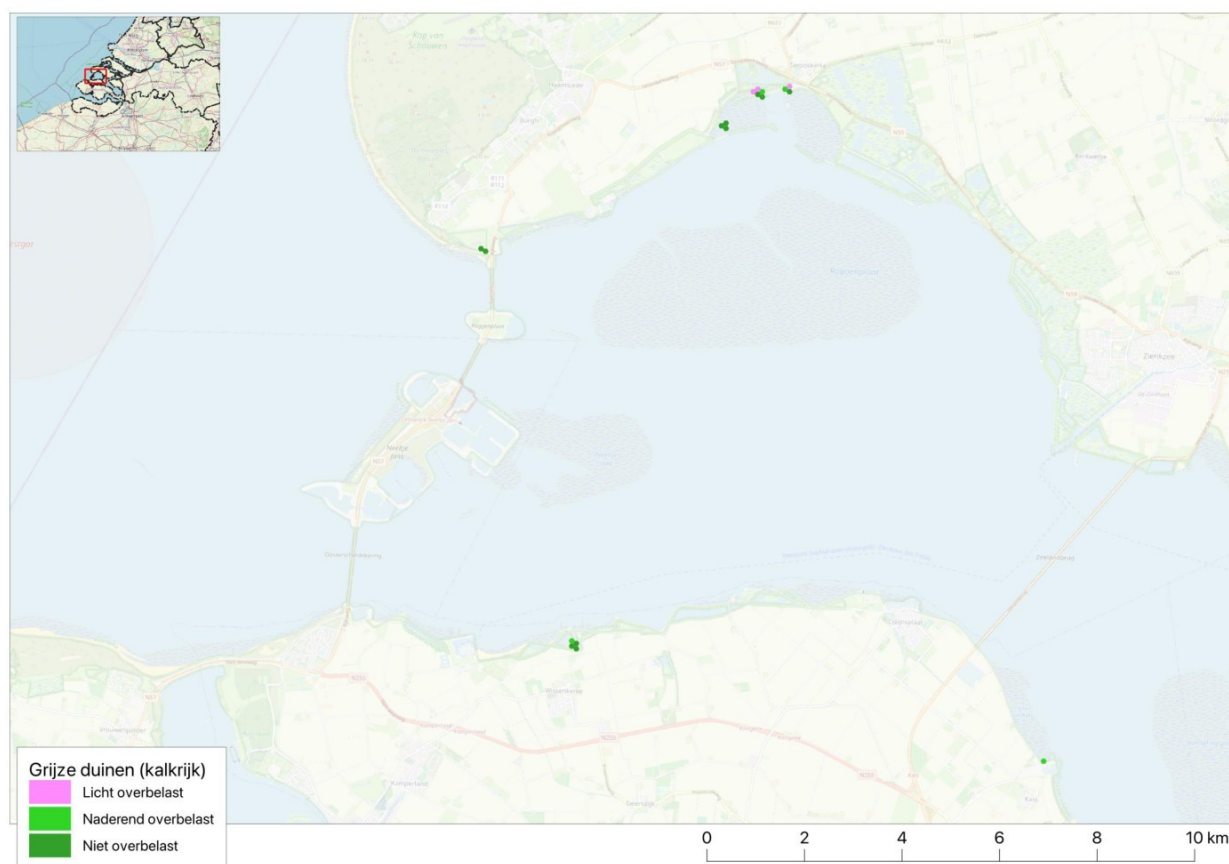
Gezien het voorgaande is sprake van additionaliteit.

#### *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, vormt de huidige achtergronddepositie geen probleem en speelt het additionaliteitsvraagstuk dus niet. Op het habitatype H7140B Overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden) wordt zowel in de referentiesituatie als in de beoogde situatie van Waterzande geen depositie berekend. Dit 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.

---

<sup>6</sup> De depositie op alle hexagonen bij elkaar opgeteld, dus de totale depositie die op het Natura 2000-gebied terechtkomt.



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

Het habitatype Grijze Duinen (kalkrijk) komt met een oppervlakte van slechts 1,49 hectare voor in het Natura 2000-gebied. Daarvan is 0,13 hectare (9% van de oppervlakte) overbelast en de mate van overbelasting is op deze hexagonen beperkt (minder dan 70 mol N/ha/jr hoger dan de KDW). De overige 1,36 hectare is niet overbelast, maar deels wel naderend overbelast. Volgens de AERIUS Monitor daalt de achtergronddepositie als gevolg van vaststaand beleid zodanig, dat het habitatype in 2030 niet meer overbelast zal zijn. Dat betekent dat geen (aanvullende) passende maatregelen nodig zijn om de achtergronddepositie voor dit habitatype voldoende te laten dalen. Daarmee kan de referentiesituatie van Waterzande gebruikt worden als mitigerende maatregel en kan daarmee intern gesaldeerd worden.

#### *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.



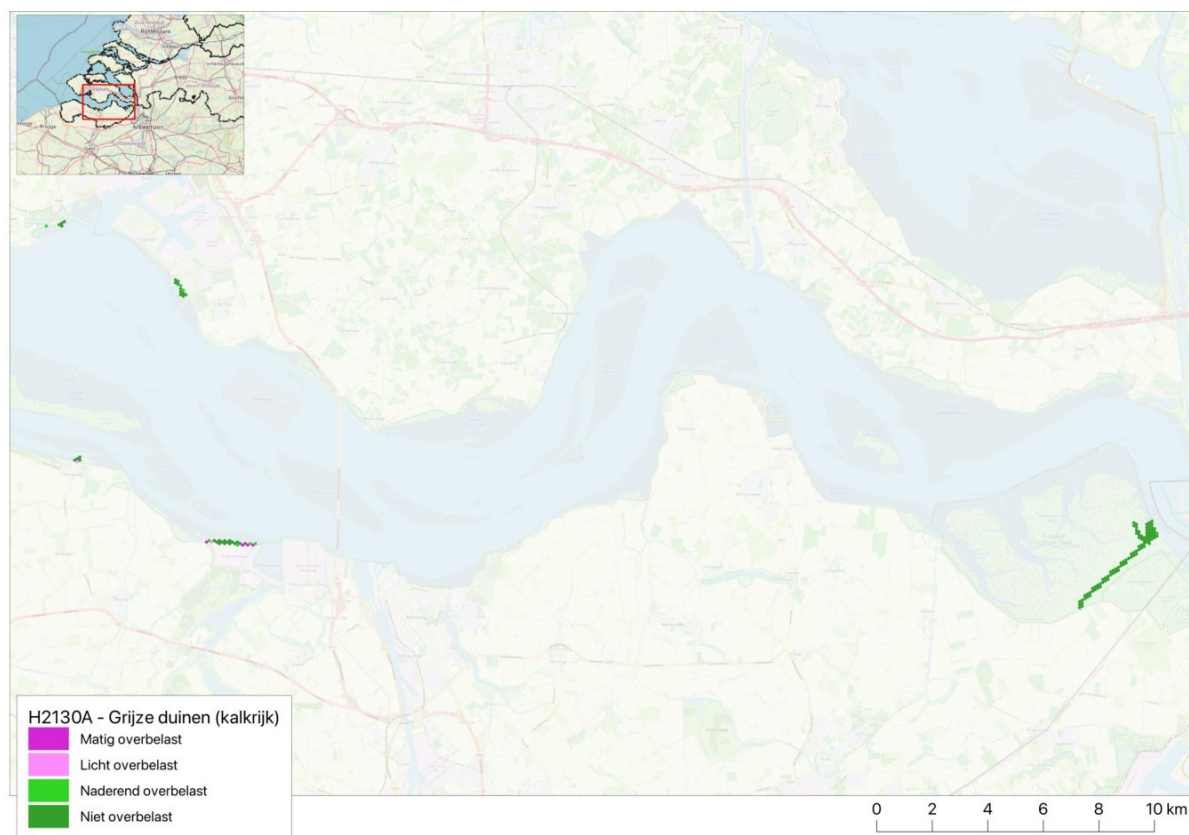
Tabel 3 Depositiebijdrage saldogevende en saldovragende bronnen op (naderend) overbelast habitat in het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe

| Natura 2000-gebied en -habitat                      | Gemiddelde depositie (mol N/ha/jr) |              |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------|--------------|
|                                                     | Saldogevend                        | Saldovragend |
| Westerschelde & Saeftinghe                          |                                    |              |
| H1310B - Zilte pionierbegroeiingen (zeevetmuur)     | 0,08                               | 0,28         |
| H1320 - Slijkgrasvelden                             | 0,25                               | 0,09         |
| H1330A - Schorren en zilte graslanden (buitendijks) | 0,98                               | 0,13         |
| H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)                   | 0,05                               | 0,05         |

De tabel laat zien dat de depositiebijdrage van saldogevende percelen op het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saeftinghe voor een enkel habitat gemiddeld overal veel lager is dan 1 mol N/ha/jaar.

Alleen voor het habitats H2130A Grijze duinen (kalkrijk) kan de overschrijding van de KDW een belemmering voor het verbeteren van de kwaliteit van deze habitats zijn of worden. Voor de overige habitats is stikstofdepositie geen relevant knelpunt en is het additionaliteitsvraagstuk voor deze habitats om die reden ook niet relevant.

Onderstaande afbeelding toont de ligging van de hexagonen waarbinnen H2130A in de Westerschelde voorkomt (binnen het gebied waar het project Waterzande een extra depositiebijdrage veroorzaakt), met daarbij de mate van overbelasting per hexagoon.



Afbeelding 4 Hexagonen in het Natura 2000-gebied waarbinnen H2130A Grijze duinen (kalkrijk).



Het habitatype Grijze Duinen (kalkrijk) komt met een oppervlakte van bijna 36,5 hectare voor in het Natura 2000-gebied. Daarvan is 0,73 hectare (2% van de oppervlakte) overbelast en de mate van overbelasting is op deze hexagonen beperkt. De overige bijna 36 hectare is niet overbelast, maar voor een klein deel (0,81 ha) wel naderend overbelast.

Volgens de AERIUS Monitor daalt de achtergronddepositie als gevolg van vaststaand beleid zodanig, dat het habitatype in 2035 niet meer overbelast zal zijn. Dat betekent dat geen (aanvullende) passende maatregelen nodig zijn om de achtergronddepositie voor dit habitatype voldoende te laten dalen. Daarmee kan de referentiesituatie van Waterzande gebruikt worden als mitigerende maatregel en kan daarmee intern gesaldeerd worden.

### 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.